

Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für periphere ländliche Räume in Bayern: Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume, Teil 1 Maier, Jörg (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maier, J. (Hrsg.). (2008). *Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für periphere ländliche Räume in Bayern: Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume, Teil 1* (Arbeitsmaterial, 343). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284586>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume

Teil 1

Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für periphere ländliche Räume in Bayern

Jörg Maier (Hrsg.)



Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für periphere ländliche Räume in Bayern

AM Nr. 343
ISBN: 978-3-88838-343-4
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2008
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de
Onlineshop der ARL: www.ARL-net.de

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume

Teil 1

Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für periphere ländliche Räume in Bayern

Jörg Maier (Hrsg.)

Autorinnen und Autoren

Ante, Ulrich, Prof. Dr., Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Geographisches Institut, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Breitenfelder, Michael, Dipl.-Geogr., Universität Bayreuth, Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung

Hacke, Andreas, Dipl.-Geogr., GEO-PLAN Stadt- und Regionalentwicklung, Bayreuth

Job, Hubert, Prof. Dr., Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl Geographie und Regionalforschung, Ordentliches Mitglied der ARL

Kleinhenz, Gerhard, Prof. Dr., Universität Passau, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialpolitik, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Kopfmüller, Muna, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr, Infrastruktur und Technologie, München

Maier, Jörg, Prof. (em.) Dr. Drs. h.c., Universität Bayreuth, Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung, Ordentliches Mitglied der ARL

Mayer, Marius, Dipl.-Geogr., Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl Geographie und Regionalforschung

Metzler, Katja, Dipl.-Geogr., McKinsey & Company, Inc., München

Odewald, Christiane, Dipl.-Geogr., Oberregierungsrätin, Regierung von Oberfranken, Bayreuth

Ruppert, Karl, Prof. (em.) Dr. Dr. h.c., Ludwig-Maximilians-Universität München, Institut für Wirtschaftsgeographie, Ordentliches Mitglied der ARL

Weber, Jürgen, Dr., Regierungsdirektor, Regierung von Niederbayern, Landshut, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Das Konzept und die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe sind mehrfach in der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern vorgestellt und diskutiert worden. Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe wiederholt erörtert (interne Qualitätskontrolle). Das von der Arbeitsgruppe verabschiedete Manuskript wurde darüber hinaus der externen Qualitätskontrolle unterzogen (Begutachtung durch einen externen Experten) und nach Berücksichtigung der hierbei vorgebrachten Empfehlungen dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Sekretariat der ARL: Zentralabteilung
Leitung: Dr. Andreas Klee (E-Mail: klee@ARL-net.de)

INHALT

<i>Jörg Maier</i>	Anstelle eines Vorworts – Perspektiven peripherer ländlicher Räume in Bayern	1
<i>Ulrich Ante</i>	Notwendige Fortentwicklung in der Wahrnehmung des Verhältnisses von ländlichen und städtischen Räumen? Ein Zuruf.	6
<i>Jörg Maier</i>	Definitiorische Abgrenzung peripherer ländlicher Räume und inhaltliche bzw. regionale Auswahl der Beiträge	15
10 Thesen zu Entwicklungen, Strukturen, Problemen und Lösungsstrategien peripherer, strukturschwacher Regionen in Bayern		20
<i>Muna Kopfmüller</i>	Ländliche Räume in Bayern aus Sicht des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie	28
Empirische Belege und Forderungen an eine Entwicklungspolitik peripherer ländlicher Räume		42
<i>Jörg Maier</i>	Der demographische Wandel und seine Auswirkungen auf wirtschaftliche und soziale Einrichtungen in Oberfranken	42
<i>Michael Breitenfelder</i>	Erreichbarkeitsprobleme von Versorgungsangeboten und angepasste Mobilität in ländlichen Teilräumen Bayerns – Beispiele aus den Landkreisen Kulmbach und Wunsiedel im Fichtelgebirge	56
<i>Christiane Odewald</i>	Siedlungs- und Versorgungsstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Bevölkerung – Die Rennsteigregion im Landkreis Kronach auf neuen Wegen	76
<i>Marius Mayer, Hubert Job, Karl Ruppert</i>	Spannungsfeld der Raumfunktionen Almwirtschaft und Tourismus – Kulturlandschaft Isarwinkel/ Rissbachtal	93
<i>Jürgen Weber</i>	Der Tourismus als Hoffnungsträger im Bayerischen Wald	121

<i>Jörg Maier</i>	Entwicklungen, Strukturen und Probleme des Tourismus im bayerischen Alpenraum in den letzten zehn Jahren, insbesondere des Wintersports	129
<i>Marius Mayer, Katja Metzler, Hubert Job</i>	Das LEADER+ Programm als Motor einer endogenen Regionalentwicklung – Oberallgäu und Vorarlberg im Vergleich	142
<i>Jürgen Weber</i>	Technologiepolitik – Entwicklungsfaktor für den ländlichen Raum Niederbayern	164
<i>Jörg Maier, Andreas Hacke</i>	Chancen und Möglichkeiten, jedoch auch Hemmnisse interkommunaler Kooperation – eine Herausforderung der Zukunft	169
Kurzfassungen / Abstracts		183

Jörg Maier

Anstelle eines Vorworts – Perspektiven peripherer ländlicher Räume in Bayern

Gliederung

- 1 Ausgangssituation und Entwicklungsrichtungen
 - 2 Entwurf eines bayernweiten Szenarios 2020
 - 3 Probleme und Herausforderungen
- Literatur

1 Ausgangssituation und Entwicklungsrichtungen

Bayern und insbesondere der Großraum München zählen zu den erfolgreichsten Wirtschaftsregionen Europas. Die Arbeitslosenquote ist derzeit die geringste in ganz Deutschland und das Wirtschaftswachstum besitzt im europäischen Kontext eine herausragende Stellung. Die Basis der bayerischen Wirtschaft bildet noch immer das verarbeitende Gewerbe, was vor allem aus den intensiven Verflechtungen zu den anderen Sektoren, insbesondere den produktionsnahen Dienstleistungen folgt.

In raumwirtschaftlicher Hinsicht sind aufgrund der globalen, europäischen und deutschen Entwicklungen sowie der Trends zur Informationsgesellschaft für Bayern die folgenden Herausforderungen und Risiken zu beachten:

- Die bisher ausgewogenen Raum- und Siedlungsstrukturen sind in Teilen bedroht, da die Globalisierung der Märkte, die starke wirtschaftliche Konkurrenz in der EU und der damit verbundene erhöhte Standortwettbewerb tendenziell die großen Verdichtungsräume und Oberzentren begünstigt.
- Suburbanisierungsprozesse mit einer Stärkung des direkten Umlandes von größeren Zentren von Wohnen und Gewerbe halten nach wie vor an, was in diesen stadtnahen Räumen zu erhöhtem Siedlungsflächendruck führt und damit der „Zersiedelung“ und den Beeinträchtigungen ökologischer Funktionen Vorschub leistet.
- Eine zunehmende Flächenversiegelung stellt auch in ländlich geprägten Räumen Bayerns ein großes Problem dar, da durch rege Bautätigkeiten im Umfeld der Ober- und Mittelzentren die nicht-zentralen Bereiche scheinbar gestärkt werden. Es kommt jedoch, bedingt durch die disperse Verteilung der Bevölkerung, eher zu einer Schwächung dieser Räume, da sowohl die Versorgung der Bevölkerung als auch ein leistungsfähiger, umweltgerechter öffentlicher Personennahverkehr in ländlichen Räumen erschwert wird.
- Zunehmend differenzierte räumliche Arbeitsteilung wirtschaftlicher Aktivitäten führt zu weiter steigendem Verkehrsaufkommen, erhöhter Mobilität und damit zu stärkeren ökologischen Belastungen der Gesellschaft.

2 Entwurf eines bayernweiten Szenarios 2020

Versucht man ein Szenario zu entwickeln, so orientiert sich dieses an der von der Bayerischen Staatsregierung geförderten und in den Mittelpunkt der Politik gestellten Clusterpolitik, mit einer eindeutigen Wachstumsstrategie in Hinblick auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit und damit einer auf Verdichtungsräume und Oberzentren ausgerichteten Entwicklung.¹

Dieses Bild könnte 2020 wie folgt aussehen:

Bereits im Jahre 1998 hatte der damalige bayerische Ministerpräsident Stoiber eine groß angelegte High-Tech-Offensive für Bayern mit einem Volumen von zwei Milliarden DM aus Privatisierungserlösen angekündigt und veranlasst. Das Ziel der Offensive war es, in den damals formulierten Schlüsseltechnologien der Zukunft, wie Life Sciences, Informations- und Kommunikationstechnik, Neue Materialien und Umweltschutz, so viele neue Arbeitsplätze und Unternehmen wie möglich nach Bayern zu holen. Hierzu war es notwendig, die bisher vorhandenen Strukturen umfangreich zu modernisieren und sie stärker auf neue Unternehmensgründungen und Ansiedlungen von Unternehmen aus dem In- und Ausland auszurichten. 2006 schloss sich daran die Cluster-Offensive der Staatsregierung an, mit zunächst 19 herausragenden Handlungsfeldern. Dieses Wachstumsstreben hat sich heute als recht erfolgreich erwiesen, da es gelang, eine Vielzahl an neuen Arbeitsplätzen in Zukunftstechnologiebereichen zu schaffen und die Selbstständigquote insgesamt deutlich zu erhöhen.

Die Informations- und Kommunikationstechnologie steht heute im Mittelpunkt der Entwicklung auch in den bayerischen Städten Passau, Würzburg und der Wissenschaftsstadt Garching als Kompetenzzentren für Informatik. Zusätzlich wurde ein nordbayerischer Verbund Wirtschaftsinformatik von Bamberg über Bayreuth bis nach Regensburg geschaffen. Im Bereich der neuen Werkstoffe wurden in Bayreuth die bereits Ende des letzten Jahrhunderts errichtete Fakultät für angewandte Naturwissenschaften (FAN) und das „Kompetenzzentrum Neue Materialien Nordbayern“ durch ein Technikum, ein Gründer- und Qualifizierungszentrum sowie eine Marketing- und Wissensverwertungsagentur, in Vernetzung mit den Standorten Erlangen und Würzburg, erweitert. So entstand ein weiterer Wachstumspol der Region.

Die dezentralisierte aber auf Wachstumspole ausgerichtete Förderung machte sich auch in Augsburg bemerkbar, das sich zu einem Zentrum für Umwelttechnologie mit zahlreichen Unternehmensgründungen und -ansiedlungen entwickelt hat. Die Errichtung einer internationalen Forschungs- und Begegnungsstätte für Umweltexperten an der Universität Augsburg und der Ausbau des umwelttechnologischen Gründerzentrums sowie die Einrichtung eines Sonderfonds für Wagniskapital und Fördermittel für Projekte der Umwelttechnologie haben im Laufe der Jahre diesen Zukunftsbereich in Bayern maßgeblich gestärkt.

Die größte Breitenwirkung, mit Ausstrahlungseffekten bis in die kleineren Zentren der ländlichen Räume hinein, hat jedoch der Breitband-Anschluss mit multimedialen Anwendungen zu kostengünstigen Preisen gebracht, als Unterstützung junger „High- und Middle-Tech-Unternehmen“. Insbesondere die Hochschulstandorte wie Bayreuth oder Regensburg profitierten von den staatlich geförderten Gründer- und Businessparks, die Unternehmensgründungen von Hochschulabsolventen in Zukunftsbranchen nach dem Modell der Biotechnologie-Firmengründungen in Martinsried unterstützen. Zur

¹ Vgl. auch die Stellungnahme der LAG Bayern „Wie hell strahlen ‚Leuchttürme‘? Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen“, = Positionspapier aus der ARL, Nr. 66, Hannover 2006

Förderung des bayerischen Mittelstandes, dem Träger der wirtschaftlichen Prosperität des Landes, und um die weiter vorhandenen Herausforderungen der Globalisierung zu nutzen, ist in Nürnberg ein Außenwirtschaftszentrum errichtet worden. Damit erreichte Nürnberg auch die für die Metropolregion wichtige Bedeutung der Gateway-Funktion.

Die finanziell massivste Initiative kam in raumwirtschaftlicher Hinsicht jedoch dem Wachstumspol München zugute, mit eindeutig internationaler Orientierung, sowie mit Abstrichen auch dem Großraum Nürnberg/Fürth/Erlangen. Doch auch die großen Hochschulstandorte in den ländlichen Räumen, allen voran Würzburg, Bayreuth oder Bamberg, profitieren von dieser Offensive. Gleichzeitig haben jedoch die Klein- und die Mittelzentren ohne Hochtechnologieinfrastruktur an Attraktivität verloren. Erst in den letzten Jahren erwachten diese Standorte durch eigene Initiativen und regionsbedingt zu neuem Leben und entwickelten sich mit raumverträglichen „Middle-Tech-Konzepten“. Alles in allem wurde die internationale Wettbewerbsfähigkeit Bayerns durch die staatliche Unterstützungsoffensive eindeutig gestärkt, jedoch gingen die Unterschiede in den Lebensräumen und innerhalb der Gesellschaft (soziale Disparitäten) nicht zurück, sondern haben sich eher noch weiter vergrößert.

Soweit also das Szenario der zukünftig möglichen Situation. Wie steht es nun mit der Aufarbeitung der damit verbundenen Probleme?

3 Probleme und Herausforderungen

Die Beschäftigung mit ländlichen Räumen stellt seit jeher ein wichtiges Element der Raumordnung bzw. Landes- und Regionalplanung dar. In den letzten Jahren lässt sich in Politik und Wissenschaft ein zunehmend intensiver werdender und teilweise auch kontrovers geführter Diskurs über Stellung, Funktionen, Chancen und Entwicklungsperspektiven ländlich strukturierter Regionen verzeichnen. Die Ansichten über ländliche Räume reichen hierbei von der Vorstellung eines reinen Erholungs- und Ergänzungsräume für die großen Verdichtungsräume bis hin zu der Betrachtung ländlicher Regionen als eigenständige und gleichwertige Räume mit spezifischen Potenzialen und Problemlagen (vgl. Mose 2005: 573 ff.).

Veränderte Rahmenbedingungen und Problemlagen stellen die handelnden Akteure in ländlichen Räumen heute vor neue Herausforderungen. In den vergangenen 20 Jahren lassen sich weltweit tiefgreifende Veränderungen und Umstrukturierungsprozesse feststellen. Internationalisierung und Globalisierung sind nur zwei Schlagworte, die den Versuch darstellen, diese beobachtbaren Wandlungsvorgänge semantisch greifbar und erklärbar zu machen. Nationale Grenzen treten mehr und mehr in den Hintergrund. Globale Verflechtung und Konkurrenz prägen in zunehmendem Maße die Ökonomie. Die angespannte Finanzlage der öffentlichen Hand, der fortdauernde wirtschaftliche Strukturwandel oder die sich abzeichnenden demographischen Veränderungen verdeutlichen, dass die Diskussion um ländliche Räume in Veränderungsprozesse eingebettet ist, die alle Bereiche des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens umfassen.

Bereits heute sind insbesondere periphere ländliche Räume in den neuen Bundesländern durch hohe Bevölkerungsverluste gekennzeichnet. Angesichts der prognostizierten demographischen Entwicklungen wird sich dieser Trend künftig fortsetzen und zunehmend auch Regionen in Westdeutschland erfassen. Selbst bei einem jährlichen Zuzug von ca. 200.000 Menschen wird laut Prognosen die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2050 maximal 70 Mio. Menschen umfassen (vgl. ARL 2004: 3). Einher mit einer schrumpfenden Bevölkerung geht die zunehmende Alterung und Heterogenisierung der Gesellschaft. Zukünftig wird ebenso eine Zunahme regionaler Dispa-

ritäten und ein kleinräumigeres Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen erwartet (Kocks 2003: I). Die Mehrzahl der hochverdichteten Regionen wird ein negatives natürliches Bevölkerungssaldo über Wanderungsgewinne zumindest mittelfristig annähernd kompensieren können, wohingegen sich zahlreiche ländliche Regionen möglicherweise zunehmend entleeren werden.

Die dargestellten Phänomene stellen dabei grundlegende Basistrends dar. Eine detailliertere Betrachtung ländlicher Räume bedarf hingegen einer weitaus differenzierteren Sichtweise. So weisen ländliche Gemeinden im Umland großer Verdichtungsräume häufig überdurchschnittlich hohe Bevölkerungszuwachsraten auf und gehören zu prosperierenden Regionen im suburbanen Raum, sodass von „dem ländlichen Raum“ als feststehendem Begriff mit einer allgemeingültigen Deskription nicht gesprochen werden kann.

Unbestreitbar ist jedoch die Tatsache, dass ländliche Räume von den Auswirkungen der dargestellten Veränderungen häufig überproportional stark betroffen sind. Zahlreiche Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge stoßen an die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit. Infrastrukturangebote weisen zum Teil eine so geringe Auslastung auf, so dass ihre Tragfähigkeit akut in Frage gestellt oder nicht mehr gegeben ist. Augenscheinlich wird dies beispielsweise im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs oder bei Hallen- und Freischwimmbädern sowie im schulischen Angebotsbereich. Eine geringere Bevölkerungsdichte bei einem wachsenden Anteil immobiler Bevölkerungsgruppen, verbunden mit rückläufigen Bedienungszahlen etwa bei Schülern oder Pendlern, führt dazu, dass neue Strategien zur Sicherstellung der infrastrukturellen Versorgung in der Fläche gefunden werden müssen (Thrun 2003: 715 f.).

Für die Politik stellt sich angesichts der beschriebenen Herausforderungen die Frage, wie in Zukunft das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse auch in peripheren ländlichen und strukturschwachen Regionen aufrechterhalten werden kann. Tradierte raumordnerische Instrumente, Vorstellungen und Leitbilder sind in letzter Zeit vermehrt Gegenstand öffentlicher Diskussion geworden. An verschiedenen Stellen mehrten sich die Stimmen, zukünftig einer eher entwicklungsbasierten und auf Wettbewerb ausgerichteten Politik den Vorzug vor der traditionellen Ausgleichspolitik zu geben. Viele betroffene Akteure artikulieren Befürchtungen, dass periphere Problemregionen vermehrt dem eigenen Schicksal überlassen werden und aus dem Blickfeld des öffentlichen Interesses gelangen könnten.

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Subventionierung strukturschwacher Regionen sind bis heute klassische Aufgaben der Raumordnungspolitik. Allerdings lassen sich derzeit einige Veränderungstendenzen feststellen. Ausgleichsinstrumente wie die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ oder der Solidarpakt zum Aufbau Ost stehen auf dem Prüfstand. Wenngleich zum aktuellen Zeitpunkt nicht von einem Paradigmenwechsel in der Raumordnung gesprochen werden kann, so findet doch eine gewisse Akzentverschiebung in der Ausrichtung und Schwerpunktsetzung statt. Dem Konzept der Europäischen Metropolregionen beispielsweise liegt nicht mehr der Gedanke des Ausgleichsziels zugrunde, sondern eine gezielte Wachstumspolförderung, über die man sich positive Ausstrahlungseffekte in das Umland erhofft (Blotevogel 2005).

Diese neuen Tendenzen werfen eine Reihe von Fragen auf, die für ländliche Räume von besonderer Brisanz sind:

- Was geschieht mit den Regionen, die im zunehmenden Wettbewerb nicht bestehen können und aufgrund struktureller Probleme weiter an Boden verlieren?

- Wird durch die Akzentuierung des Wettbewerbsföderalismus die Schere zwischen Gewinner- und Verliererregionen zukünftig weiter auseinander klaffen als bisher?
- Wie werden daraus resultierende größere Unterschiede in den Lebensverhältnissen gesellschaftlich verarbeitet und verkraftet?

Die 31. Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat in ihrer Entschließung vom 31.10.2003 sowie ergänzend dazu am 30.06.2006 Aussagen zu den zukünftigen zentralen Aufgabenfeldern der Raumordnung getroffen. So wird es in Zukunft vor allem darum gehen, eine bedarfsgerechte öffentliche Infrastrukturversorgung in allen Teilräumen sicherzustellen, fortzuentwickeln und den neuen Gegebenheiten anzupassen sowie die Effizienz planerischer Instrumente zu erhöhen, neue Mindeststandards aufgrund veränderter räumlicher Einzugsbereiche festzulegen und allen Bevölkerungsgruppen – insbesondere den immobilen – eine zumutbare und erreichbare Infrastrukturausstattung zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sollen auch neue Modelle erprobt und geprüft werden (MKRO 2003: 1 f.).

Angesichts der Vielgestaltigkeit von Strukturen, der ablaufenden Prozesse und derzeitigen Problemsituationen tragen wie erwähnt *generell* angebotene Modelle für die Entwicklung ländlicher Räume vor allem in peripheren, strukturschwachen ländlichen Räumen nicht – eine *regionale* Differenzierung ist unumgänglich. Die Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat deshalb eine Arbeitsgruppe gebildet, die speziell für die besonders problemreichen peripheren ländlichen Räume Bayerns Entwicklungen, Strukturen und Probleme analysieren soll, um dann – soweit möglich – Lösungsstrategien anzubieten.

Vor der Darstellung der Fallstudien zu Fragen der Versorgungsqualität, der Kulturlandschaftsentwicklung, der Technologiepolitik, des Tourismus etc. erfolgt in diesem Arbeitsmaterial eine Darstellung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, die sich auf alle Typen von ländlichen Räumen in Bayern bezieht und somit durchaus auch zu anderen Wertungen als die Ausführungen in den Fallstudien aus peripheren ländlichen Räumen kommt.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Landesarbeitsgemeinschaft Bayern (2006): Wie hell strahlen „Leuchttürme“? Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 66, Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2004): Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert. Hannover.
- Blotevogel, H.-H. (2005): Neue Landschaften – neue Strategien? Über neue Geographien, Tabubrüche und raumplanerische Paradigmenwechsel. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Almanach 2004: Neue Landschaften. Berlin, S. 63-82.
- Kocks, M. (2003): Der demographische Wandel in Deutschland und Europa. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, S. 1.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (2003): Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels.
- Mose, I. (2005): Ländliche Räume. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 573-579.
- Thrun, T. (2003): Handlungsansätze für ländliche Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, S. 709-717.

Ulrich Ante

Notwendige Fortentwicklung in der Wahrnehmung des Verhältnisses von ländlichen und städtischen Räumen? Ein Zuruf.

Gliederung

- 1 Zur Notwendigkeit eines Perspektivenwechsels
- 2 Historische Akzente zum Verhältnis Land – Stadt
- 3 Veranlassungen zu veränderten Wahrnehmungen
- 4 Zum Anteil des Rechtes an den veränderten Wahrnehmungen
- 5 Das Verhältnis Land – Stadt: ein Prozess

Literatur

1 Zur Notwendigkeit eines Perspektivenwechsels

Die im Folgenden zusammengestellten Beiträge werben für den veränderten Zugang zu und Umgang mit ländlichen, insbesondere peripheren ländlichen Räumen. Dies ist Anlass genug, auch über das Verhältnis ländlicher Raum – Stadt generell nachzudenken, die – veränderte bzw. sich verändernde – Position des ländlichen Raumes im Raumgefüge zu umreißen. Im Sinne der übrigen Beiträge nimmt auch dieser seinen Anfang bei einer These. Sie lautet: *Dem ländlichen Raum wird man nicht dadurch gerecht, dass er mit einer zentralistischen Perspektive betrachtet wird. Dieser Blick vom Zentrum nach außen hat auch die Konsequenz, dass räumliche Probleme vorrangig aus dem Zentrum und die der Ränder entsprechend wahrgenommen werden.* Angezeigt ist mithin, diesen Blick zu „dezentralisieren“. So ist sehr deutlich zu erwarten, teilweise auch bereits Realität, dass Siedlungsentwicklungen nicht mehr ausschließlich von den Zentren gesteuert werden und „steuernde Funktionsstandorte“ sich auch im agglomerationsnahen ländlichen Raum etabliert haben.

Sich dem ländlichen Raum erneut zu nähern, unterstützt, dass die derzeit gepflegten Raumvorstellungen nicht mehr der gegenwärtigen und zukünftigen Gesellschaft entsprechen. Räumliche Ordnung ist mithin ein veränderbares Produkt insofern, als jede Gesellschaft die auf sie überkommene Ordnung eher als Unordnung wahrnimmt und eine ihr gemäße Ordnung zu gestalten trachtet.

Das Plädoyer, nicht mehr mit einer Stadt-Land-Perspektive den Gegebenheiten gerecht werden zu können, kann sich auf verschiedene Beobachtungen stützen. Der Begriff „Stadtland“ wird hier verwandt, um dem veränderten Blick auf den Raum einen terminologischen Halt zu geben.¹

¹ Zum Begriff selbst vgl. Holzner (1990) und Holzner (1996), zu ähnlichen terminologischen Anliegen vgl. u. a. Eichinger/Schneider (2003), Oswald/Baccini (2003) und Brake (2007)

2 Historische Akzente zum Verhältnis Land – Stadt

Ein knapper Blick auf historische Phasen des Verhältnisses von Stadt und Land zeigt, dass dieses nie konstant war. Er kann zudem auf einige beeinflussende Variable verweisen, die an diesem Wandel Anteil hatten. Es ist nicht zu übersehen, dass neben deren Kennzeichnungen als Dichotomie oder Kontinuum auch die der Einheit von Stadt und Land gebräuchlich war.

Letztere führt auf *eine* Wurzel der europäischen Stadt zurück. Die griechische Polis² bezeichnete nicht die städtische Siedlung allein, sondern sie umfasste die Stadt qua gebauter städtischer Siedlung und das Land. Der griechische Bauer war – im Unterschied zum Handwerker – Stadtbürger. In der Verknappung dieses Rückblickes ist festzuhalten, dass der griechische Stadtbegriff Stadt *und* Land umfasste; die Stadt wurde nicht ohne das Land gedacht. Diese Einheit beruhte offensichtlich nicht auf Austauschbeziehungen, sondern war in der Gesellschaft angelegt, die kein wechselseitiges Fremdverständnis trennte (vgl. grundsätzlich dazu auch Welwei 1998).

Mit der mittelalterlichen Dichotomie von Stadt und Land korrespondierte ein Gegensatz von ländlicher und städtischer Gesellschaft. Es ist erinnerlich zu halten, dass der ursprüngliche „Stadt-Land-Gegensatz“ oder „Stadt-Land-Dualismus“ (Rückert 2006: 184) zunächst vor allem ein rechtlicher war. Das Recht trennte beide Siedlungseinheiten und die in ihnen lebenden Gesellschaften. Dies fand seine Entsprechung in Stadtrecht und „Landrecht“ und lässt sich vereinfachend daran festmachen, dass Bürger in der Stadt, Adel und Bauern auf dem Lande lebten. Was hier im harten Gegensatz als Stadt und Land aufeinander traf, konnte in verschiedenen Lebensbezügen faktisch nicht isoliert voneinander bestehen, sondern wies unterschiedliche funktionale Verflechtungen auf. Diese hatten auch bis zur Industrialisierung ihren – wiewohl nach Merkmalen und Intensität sich verändernden – Bestand. Es sind dies funktionale Verknüpfungen, wie sie zwischen verschiedenen Raumkategorien als Zeichen der Differenz, beidseitiger Ergänzungsfähigkeit oder als Spiegel von Ausgleichsbewegungen gegeben sind. Über solche funktionale Beziehungen hinaus ergeben sich Unterschiede. Sie waren bzw. sind zunächst an der unterschiedlichen Siedlungsweise festzumachen bzw. sind dann durch die Identität der in diesen Räumen lebenden Menschen bestärkt worden. Man darf unterstellen, dass die Dichotomie von Stadt und Land in einem entzweierenden Selbstverständnis angelegt ist, das emotional stärker war als der selbstverständliche (materielle) Austausch zwischen städtischem und ländlichem Raum.

Mit den Reformen des 19. Jahrhunderts trat zunehmend der einheitliche Gemeindebegriff hervor, um allerdings mit der Unterscheidung nach Größenklassen (um 1872) wieder eine differenzierende „Ordnung“ zu schaffen. Mit der Industrialisierung begann das Stadt-Land-Verhältnis eine neue Qualität zu bekommen. Gemeinsamkeiten bzw. wechselseitige Bezüge wurden allmählich stärker betont. Ein vereinheitlichendes Kommunalrecht wirkte homogenisierend. Gesellschaftliche Wandlungen, die nicht zuletzt unter dem Stichwort der Urbanisierung die Lebensweisen von ländlicher und städtischer Bevölkerung immer weiter anzugleichen vermögen, dürften angemessen mit dem Kontinuumsgedanken erfasst worden sein. Wenn in der jüngeren Zeit in einer bevorzugten Top-down-Perspektive von Eigenständigkeit geredet wird und diese anderes beinhalten sollte als ein Zurückziehen aus der Verantwortung für regionale Entwicklung, und wenn der jüngere – eher „euphemistisch“ anmutende – Begriff der „Verantwortungsgemeinschaft“ (vgl. u. a. Hahne/Glatthaar 2006, Zimmermann 2007, Keim

² Es wird hier nicht der Frage nachgegangen, ob „polis“ die Stadt, den Staat oder den Stadtstaat meint; folglich geht es auch nicht um „städtisch“ oder „staatlich“, vielmehr lässt der Gesamtkontext auch auf „bürgerlich“ schließen.

2006) die Chance haben sollte, ernst gemeint und tatsächlich auch praktikabel zu sein (was hier aber bezweifelt wird), dann könnte die Kontinuumsvorstellung ersetzt werden durch die des „Stadtlandes“.

Denn die Vorstellung des Stadt-Land-Kontinuums scheint weniger ein begrifflicher Versuch zu sein, die Angleichung von Stadt und Land auszudrücken (denn er benutzt beide Begriffe eigenständig), als ein Bemühen, die zwischen Stadt und Land entstandenen graduellen Mischformen, für die Thomas Sieverts den Begriff „Zwischenstadt“ eingeführt hat, d. h. besonders die sich überlagernden Milieus bei der Entwicklung des Umlandes, zusammenzufassen.

3 Veranlassungen zu veränderten Wahrnehmungen

Die Entwicklungen in unterschiedlichen Bereichen haben sehr wesentlich zu einem Wandel im tatsächlichen Stadt-Land-Verhältnis beigetragen und dies wird auch weiter so sein. Zum einen sind es gesellschaftliche Veränderungen, die seit langem auf eine deutliche Aufhebung des Unterschiedes zwischen städtischer und ländlicher Gesellschaft wirken. Dieser Vorgang ist unstrittig und wird z. B. mit dem Begriff „Urbanisierung“ weithin anerkannt.

Die Notwendigkeit einer gedanklichen Neueinstellung zum ländlichen Raum wird zunächst dadurch angezeigt, dass seine Funktionen nicht mehr aus den überkommenen Bedürfnissen von Land- und Forstwirtschaft zukunftsfähig verstanden werden können. „Der in wachsendem Maße selber industriell durchwachsene ländliche Raum passte sich nicht zuletzt in Lebensformen und Konsumgewohnheiten immer mehr den städtischen Vorbildern an“ (Nolte 2006: 477). Schließlich führen die Zwänge der Globalisierung und EU-Regionalpolitik sowie die Erfordernisse einer wissensbasierten Gesellschaft – um hier nur summarische Hinweise zu geben – zu einem Wertesystem, das im Widerspruch zu einem vor allem agrarwirtschaftlich bezogenem Milieu stehen muss (vgl. u. a. Wolter 2005).

Im Sinne einer differenzierenden Betrachtung sei zum einen vermutet, dass die Urbanisierung der ländlichen Siedlungen eher als ihre kleinstädtische Überprägung vorzustellen ist. Zum anderen ist dies aber kein neuer Prozess. Schon im 19. Jahrhundert gab es in einigen Regionen Deutschlands – z. B. im bergisch-märkischen Raum, in Ostwestfalen oder im südwestdeutschen Realernteilungsgebiet – zumindest Ansätze einer gewerblichen Durchmischung.

Dabei entsteht insofern eine Differenz während der Entwicklung, als die Gesellschaft (im städtischen Raum) bereits in eine Tertiärisierungsphase übergang, als die des ländlichen Raumes das ursprünglich städtische Muster der sekundärwirtschaftlichen Beschäftigung übernahm. Es kann auch nicht übersehen werden, dass bei allen zu beobachtenden Transformationsprozessen die Diskrepanzen zwischen städtischem und ländlichem Raum noch nicht abgebaut sind, wohl auch nicht vollständig abgebaut werden können. Zu eher konstanten Unterscheidungen rechnen das Landschafts- und Siedlungsbild, andere dürften variablen Charakter zeigen. Dass solche Unterschiede andauern, mag als Folge der Abgeltung gesamtgesellschaftlicher Bedürfnisse interpretiert werden. Auch treten neben den Bedeutungsverlust von Landwirtschaft partiell erhaltende Einflüsse durch z. B. nachgefragte Erholungs- und Tourismusfunktionen. Es sind nicht nur die Medien, die veränderte Einstellungen und Werte in den ländlichen Raum tragen (Friedberger 1995: 50), sondern auch die gesamtgesellschaftliche Nachhaltigkeitsdiskussion gibt – zumindest in Teilen – dem ländlichen Raum einen Attraktivitätsschub, der sich ebenso im Kontext der Produktion nachhaltiger Rohstoffe zeigen könnte.

Siedlungsstruktur und Raumfunktionen formen lokale Lebensbedingungen, die mehr als die Lebensstile selbst zu Unterschieden beitragen (vgl. Gensicke 2005). Die Bewohner haben urbane Lebens- und Verhaltensweisen angenommen. „Die Lebensformen zwischen Stadt und Land sind ähnlicher geworden“ (Grothues 2006: 14) und die Bevölkerung „besitzt durch die intensiven Austauschbeziehungen zwischen den Ober- und Mittelzentren städtische Verhaltensmuster“ (Grothues 2006: 190). Und dies dürfte für die Zukunft nicht minder gelten: „Heute lassen sich keine grundlegenden Unterschiede zwischen städtischer und ländlicher Jugend mehr feststellen“ (Ziche 2005: 119).

Diese Entwicklung, die das Land städtischer und die Bewohner urbaner werden lässt (vgl. Hahn 2005: 235), findet offensichtlich in einer Hinsicht keine vergleichbare Entsprechung. Vielmehr wird in ökonomischen Teilbereichen das zentral-periphere Gefüge konserviert: Peripherie ist in diesem Kontext eine Region, die nicht nur räumlich oder funktional gesehen am Rande liegt, sondern zugleich von den wirtschaftlichen Entscheidungen in – nationalen oder globalen – Zentralräumen abhängig ist. Aber darin muss kein grundlegender Widerspruch zu den Angleichungsprozessen gesehen werden. Eher drückt sich darin eine Situation sich verselbstständigender Raumbeziehungen aus, die in diesen ökonomischen Bezügen zu inselartigen Strukturen führen, wohingegen die Urbanisierung als gesamtgesellschaftlicher Prozess flächenhafte Wirkungen zeigt.

4 Zum Anteil des Rechtes an den veränderten Wahrnehmungen

Neben gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen wird die Aufmerksamkeit auf den Anteil der Rechtswirkungen an der Angleichung der Lebensweisen zu lenken sein. Diese geschah und geschieht bei gleichzeitiger „Untauglichkeit rechtlich-gemeindlicher gefasster Kriterien“ (Rückert 2006: 172). Auch das Recht hat seinen Beitrag zur Nivellierung gemeindlicher Unterschiede geleistet. Plakativ formuliert: Der Bürger ist zum Regionsbewohner geworden, womit das Auseinanderfallen von sozio-ökonomischen und rechtlichen Raumeinheiten thematisiert wird. Zugleich ist aber etwas geblieben: Wie immer die neuen begrifflichen Versuche der Zustandsbeschreibung auch lauten mögen, es wird bevorzugt noch ausgeprägt städtisch gedacht. Das heißt, man denkt von einem Zentrum her.³ Termini wie Stadtregion, Ballungszentrum, Megalopolis, aber auch edge cities, urban sprawl oder disperse Stadt scheinen diese Perspektive zu unterstreichen.

Dass es sich allgemeiner – und neutraler – um eine räumliche Umwidmung handeln könnte, es also um einen Umbau des Landes geht, an dem nicht die Stadt, wohl aber „das Städtische“ teilhat, scheint weniger präsent zu sein. Liegt es auch daran, dass das Recht immer noch in diesem Kontext gemeindlich gefasst bleibt? Folgt man Rückert (2006: 174), dann reicht es offenbar nicht aus, auf einen rechtlichen Stadtbegriff abzuheben, auch nicht auf die rechtliche Fassung städtischer Handlungsfelder (wie z. B. Städtebau, Stadtverkehr, Wohnungswesen). Ebenso scheint hier nicht hilfreich, auf den rechtlichen Rahmen für den ländlichen Raum zu verweisen, wie er sich im Agrarrecht, Flurbereinigung, Marktordnungen u. a. äußert. Notwendig scheint hingegen, das Stadt-Land-Verhältnis auch im Hinblick auf die Zukunft auf das Recht zu beziehen.

Das Recht hat die gemeindlichen Unterschiede nivelliert. Dies gilt nicht nur für den allmählichen und wirksamen Angleichungsprozess, sondern mag auch in einer anderen Variante wahrgenommen werden. Denn wenn die rechtliche Eigenständigkeit der Gemeinde als hohes Gut der Selbstverwaltung verteidigt wird, ist der Alltag längst andere

³ Wahrscheinlich – dieser Gedanke darf hier eingeschoben werden – liegt hierin auch ein grundsätzliches Problem von Stadtentwicklung und Stadtplanung, die gerne eine Stadt von ihrem Zentrum aus denken und dabei die Ränder etwas zu vernachlässigen scheinen

Wege gegangen: Zumal in Agglomerationsräumen kann nicht die einzelne Gemeinde bestehen, sondern diese nur als Teil von – wie auch immer inhaltlich bestimmten – Zweckverbänden. Agglomerationsräume, so scheint es, werden kaum funktionsfähig gehalten durch die Vielzahl von Gemeinden, sondern durch die kleinere Zahl von gemeindlichen Verbänden, die auch als „Entgrenzung“ gemeindlicher Aufgaben gelesen werden können. Dabei mag der Bürger dann zwar „seiner“ Gemeinde bewusst vor allem in zwei Bereichen begegnen: Erstens zur Wahl der Repräsentanten und zweitens als mit Bauanliegen Konfrontierter. Erscheinen viele Belange der räumlich baulichen Gemeindeentwicklung kaum mehr im lokalen Kontext sinnvoll handhabbar, mögen folgerichtig auch andere „gesichert lokale“ Sachverhalte vor diesem Gesamthintergrund hinterfragbar werden: Denn der als Bürger wohl förmlich an eine Gemeinde Gebundene ist als Regionsbewohner zugleich Nutzer und Benutzer diverser regionaler Einrichtungen und hätte wahrlich begründetes und auch begründbares Interesse, über solche Belange (mit) abzustimmen.

Das zur Beschreibung des gegenwärtigen Stadt-Land-Verhältnisses eingesetzte Bild vom Stadt-Land-Kontinuum darf letztlich in die zentralistische Sicht eingeordnet werden – die Ausdehnung des Zentrums führt zu einer Angleichung. Dass aber ebendiese Vorstellung von dem die Veränderung steuernden Zentrum nicht ganz – und wohl immer weniger – zutrifft, machen Überlegungen deutlich, die versuchen, den Anteil der Rechtswirkung an diesem Prozess zu identifizieren (vgl. Rückert 2006 mit weiterer Literatur).

5 Das Verhältnis Land – Stadt: ein Prozess

Wenn, wie die nachfolgenden Beiträge anregen, dringend ein anderer Umgang mit den ländlichen Räumen einzufordern ist, dann ist damit auch ein Umbau des Stadt-Land-Verhältnisses verbunden. Umbau setzt ein Umdenken voraus; es sind freilich Prozesse, deren Endzustand unbekannt bleibt. Die vom Umbau bzw. Umdenken Betroffenen erkennen an, dass es hierfür keinen absolutistischen Masterplan gibt. Denn in der Neubestimmung dieses Verhältnisses geht es kaum um technische, wirtschaftliche oder gar ästhetische Belange. Es geht vor allem um im Kern politische Belange, denn es geht um ein Neudenken der Lebenswelt der Gesellschaft. Für die nationale Ebene ist ein solcher grundlegender Wandel im politischen Umgang mit dem ländlichen Raum bereits eingefordert worden.⁴ Aus Sicht beispielsweise der Wirtschaft für Bayern⁵ scheint hingegen für Veränderungen stärker aus der Sicht des traditionellen Verständnisses einer Zentrum-Peripherie-Differenz argumentiert zu werden. Freilich kann grundsätzlich nicht übersehen werden, dass mit den Ansätzen der Metropolregionen oder der „Europäischen Metropolregionen“ sowie den „gleichwertigen Lebensbedingungen“ konfliktträchtige Konzeptionen zeitgleich bestehen.

Umdenken knüpft an Vorhandenem an, das nach Ansatzpunkten befragt wird. Zwangsläufig wird auch zu versuchen sein, über treffendere Begrifflichkeiten zu reflektieren. Akzeptabel mag zunächst sein, mit Metaphern zu arbeiten, um einen Zugang zu den Zusammenhängen des neuen Gebildes zu finden. Begriffe wie „Stadtland“, „urbanes System“ oder „Netzstadt“ können zumindest die Richtungen weisen. Wichtig zum Grundverständnis freilich bleibt, dass die klare Trennung zwischen Stadt und Land aufweicht. Es geht vielmehr um eine großräumig urbanisierte Kulturlandschaft, in der

⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 11.10.2006; für die Situation in Bayern informatorisch u. a. Süddeutsche Zeitung vom 18.12.2006, S. 49 über ein CSU-Papier zur Entwicklung des ländlichen Raumes.

⁵ Vgl. VBW-Gutachten (2007).

nicht mehr axiomhaft zwischen städtischen und ländlichen Räumen unterschieden wird, wiewohl sie aus unterscheidbaren Teilen gebildet ist. Dazu gehört neben der inneren Differenz auch, dass Hierarchien von Zentren schwinden, weil sich Funktionen gleicher Hierarchiestufen regional verteilen bzw. ihre standörtliche Individualisierung möglich wird. Summarisch mag formuliert werden, dass die bislang bestimmende hierarchische Ordnung in der Kulturlandschaft, die sich eben auch in der Wahrnehmung räumlicher Probleme vom Zentrum aus niederschlägt, stärker durch eine als lateral ausgeformte Ordnung gewandelt wird.

Das verbreitete Zentrum-Peripherie-Bild fixiert – allein schon wegen der im Begriff zum Ausdruck kommenden Statik – unterschiedliche Teilhabechancen an Ressourcen oder doch deren Wahrnehmung und verdeckt die Notwendigkeit

- veränderter Einstellungen und Wahrnehmungen, die im ländlichen Raum nicht einen Ergänzungsraum sehen,
- materieller Voraussetzungen, um die Eigenständigkeit auch zu praktizieren,
- in funktionalen Beziehungen keine Abhängigkeiten, sondern ein Geflecht notwendiger wechselseitiger Ergänzungen auf der Basis bestehender und notwendiger Differenz bzw. Spezialisierung zu erkennen.

Ein Festhalten am derzeit üblichen Zentrum-Peripherie-Bild scheint nicht hilfreich, mag gar kontraproduktiv sein. „Nur wenn Zentrum und Peripherie als sozial ... zusammengehörig betrachtet werden, kann die Frage der Legitimität von ungleichen Verteilungen und Beziehungen überhaupt zum Problem werden. Das heißt, die ... Wahrnehmung der eigenen Benachteiligung ist stets an die Unterstellung eines gemeinsamen Lebenszusammenhangs ... gebunden, der die Inhaber zentraler und peripherer Lagen miteinander verknüpft“ (Kreckel 2004: 49).

Dies als zutreffend unterstellt, würde es Konsequenzen für beispielsweise das Landesentwicklungsprogramm Bayern haben. Wenn darin davon gesprochen wird, dass der ländliche Raum „ein gleichwertiger und eigenständiger Lebensraum“ ist, scheint dies nur vordergründig eine hilfreiche Aussage zu sein. „Gleichwertig“ ist nur in Relation zu etwas – also im Vergleich – eine sinnvolle Aussage. Inhaltlich sinnvoll kann nur der Vergleich mit den Verdichtungsräumen sein. Mithin sagt das Landesentwicklungsprogramm, dass der ländliche Raum im Vergleich zum Verdichtungsraum ein gleichwertiger Lebensraum ist. Auch der ländliche Raum als „eigenständiger Lebensraum“ ist zu hinterfragen. Es kann als gesicherter Wissensstand gelten, dass zwischen Zentrum und Peripherie (oder Stadt und Land) aufgrund von Verteilungsunterschieden tatsächliche Tauschbeziehungen bestehen, die unterschiedliche, aber wohl nicht zwingend unabhängige Ausprägungen annehmen können. Diesen Verteilungsunterschieden entsprechen komplementäre Beziehungsunterschiede zwischen den Menschen. Das Empfinden von Benachteiligung in der Peripherie setzt voraus bzw. unterstellt die soziale Zusammengehörigkeit von Peripherie und Zentrum. Der Verweis auf die Eigenständigkeit weist aber offenbar nun darauf, dass hier die Einheit der Gesellschaft gedanklich aufgekündigt ist.

Das bisherige Zentrum-Peripherie-System – verdeutlicht und sichtbar in der Suburbanisation – wird mit funktionalen Beziehungen zu je einem städtischen Kernraum verstanden. Demgegenüber sind die veränderten Bezüge derart zu lesen, dass sich mit der (anfänglichen) Suburbanisierung von Gewerbe, dann der (spezialisierten) Dienstleistungen, die „klassische“ Kern-Peripherie-Abhängigkeit gelöst hat. Die Dekonzentration von traditionell den Kernstädten vorbehaltenen Funktionen in ihr (auch weiteres) Umland hat zur Folge, dass dort eben jene Strukturen und Funktionen entstehen und Pro-

zesse ablaufen, die zuvor mit der Kernstadt verknüpft wurden. Damit liegen initiiierende oder steuernde Funktionsstandorte nicht mehr ausschließlich in der Kernstadt, sondern die Peripherie hat sie ebenfalls und steuert Entwicklungen selbst – neben der Kernstadt. Es scheint somit nicht ganz unzutreffend zu sein, darin eine Entwicklung von der Suburbanisierung zur polyzentrischen Urbanisierung des Landes zu identifizieren. Dessen Raumstruktur wäre dann nicht mehr als ein Nebeneinander von ländlichen und städtischen Räumen zu verstehen, sondern das Gesamtterritorium wird von einem Muster aus polyzentrischen Strukturen überzogen. Dies hat zum einen die Konsequenz, dass eine Differenzierung nach „Stadt“ und „Land“ für diese Situation eine untaugliche Beschreibung wird. Zum anderen wird aber auch die Dringlichkeit einer Novellierung des Zentrale-Orte-Systems unterstrichen. Hier ist freilich anzumerken, dass Deutschland insgesamt, aber auch der Freistaat Bayern, bereits eine im Vergleich etwa zur Europäischen Union polyzentrisch ausgebildete Siedlungsstruktur aufweist, die die angedeutete Umstrukturierung unterstützen dürfte.

Ein bestimmendes Merkmal dieses „Stadtlandes“ ist, dass die Bewohner für die diversen Bereiche der Daseinsgrundfunktionen auf ihren regionalen Kontext, aber eben nicht mehr auf „ihre“ Kernstadt orientiert sind. Und auch die in der stadtnahen oder stadtfüreren Peripherie gelegenen Funktionsstandorte können auch eher untereinander oder mit anderen des polyzentrischen Musters in Verbindung stehen als nur mit denen „ihres“ städtischen Kernraumes.

Ebenso mögen sich gewerbliche Standorte aus einer zwanghaften Bindung an den Raum der städtischen Kerne lösen. Namentlich unter der Chiffre von der postfordistischen Entwicklung finden sich in „der Peripherie“ auch hochwertige Dienstleistungen. Wie überhaupt nicht übersehen werden sollte, dass durch die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien ebenso der Raum außerhalb der tradierten Städte Teil der Wissensökonomie wird.⁶ Da sich auch im „Umland“ keine dispersen Strukturen ausbilden, sondern nodale oder korridorartige Standortkonfigurationen entstehen, wird die quasi autonome Bedeutung dieser Regionen zunehmen und das polyzentrische Netzmuster, das das Stadtland überzieht, verstärken.

Ob sich dieses skizzierte Raummuster weiterhin fortsetzen oder sich beispielsweise aufgrund steigender Energiepreise nicht vertiefen wird, darf hier offen bleiben. Eine Bewegung „zurück in die Stadt“ – eine Formulierung mit verräterischer Sichtweise und Wahrnehmung – ist sicherlich derzeit in Einzelfällen zu beobachten. Fraglich darf aber gegenwärtig bleiben, ob die sie tragenden Gruppen tatsächlich und aus welchen Motiven „zurück“ wandern. Gleichwohl wird auch eine polyzentrische Urbanisierung nicht als statisches Ergebnis eines Prozesses, sondern als Teil desselben zu betrachten sein; dies schließt Veränderungen ein. Ob eine verschiedentlich bereits gesehene – gelegentlich gar eingeforderte – Re-Urbanisierung zum Status quo ante zurückführt (und in welcher Zeit), mag hier freilich mit einem deutlichen Fragezeichen versehen werden.

Nicht gänzlich unberechtigt mag abschließend das Diktum von Fishman (1987: 182) auch auf das Städte- und Siedlungswesen in Deutschland bezogen werden, wonach die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts als „the Age of Great Suburbs“ eingestuft wird. Ohne Frage war dies eine Phase stagnierender oder an Bevölkerung und Industrie abnehmender Innenstädte einerseits, wachsender städtischer Peripherien andererseits. Dabei könnte die Phase auch als Kulmination einer – je nach Land – etwa 150-jährigen Entwicklung von Stadtausdehnung gedeutet werden. Oder aber es mag ihr vehement auftretendes Ende erkannt werden, das nämlich zu einer anderen Art Stadt-Land-Verhältnis

⁶ Der Gedanke soll hier nicht weiter dargelegt werden. Hinweise finden sich u. a. bei Leber/Kunzmann (2006)

überleitet. Und es mögen auch frühere Zeugen benannt sein, wonach diese Entwicklung zu einem neuen Raummuster seit längerem „geahnt“ wurde und sich beispielsweise in Schriften von Wells (1924) oder Wright (1958) niedergeschlagen hat. In diesen wird auf eine sich dezentralisierende Gesellschaft verwiesen und die Wahrnehmung formuliert, dass eine dezentralisierende Wirkung der neuen Technologien dies unterstützt.

Damit würde auf anderer Ebene und in anderem Kontext sich jene im Werk von Braudel findende These von dem „eingebundenen Menschen“ und dessen Abhängigkeiten von dem Einfluss „der Strukturen seiner geographischen, politischen, kulturellen und sozio-ökonomischen Umwelt“ (Bertram 1992: 7) auch hier zeigen und als tief wirkendes Muster wirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Unumgänglichkeiten erscheinen, die kaum individuelle oder administrativ-planende Schritte beachten.

Literatur

- Bayerische Staatsregierung (2006): Landesentwicklungsprogramm. München.
- Bertram, T. (1992): Fernand Braudel und die Schule der „Annales“. Vorwort zur deutschen Ausgabe. In: F. Braudel: Schriften zur Geschichte 1: Gesellschaften und Zeitstrukturen. Stuttgart.
- Brake, K. (2007): „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und Wirkungskräfte der Raumstrukturierung. In: Raumforschung und Raumordnung, 65. Jg., H. 3, S. 175-185.
- Eichinger, A.; Schneider, M. (Hrsg.) (2003): Stadtland Schweiz: Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung der Schweiz. Basel.
- Fishman, R. (1987): Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia. Jackson.
- Friedberger, W. (1995): Ganzheitliche Dorferneuerung. In: Hessische Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum (Hrsg.): Zeitgemäße Leitbilder für die Dorfentwicklung. Bad Karlshafen, S. 49-57. = Schriften der Hessischen Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum, Bd. 11.
- Gensicke, T. (2005): Lebensqualität. In: Beetz, S.; Brauer, K.; Neu, C. (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch zur ländlichen Gesellschaft in Deutschland. Wiesbaden, S. 146-152.
- Grothues, R. (2006): Lebensverhältnisse und Lebensstile im urbanisierten ländlichen Raum. Münster. = Westfälische Geographische Studien, Bd. 55.
- Hahn, A. (2005): Stadt – Land, Zwischenstadt. In: Beetz, S.; Brauer, K.; Neu, C. (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch zur ländlichen Gesellschaft in Deutschland. Wiesbaden, S. 233-240.
- Hahne, U.; Glatthaar, M. (2006): Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. Neue Formel für den regionalen Verteilungskampf? In: RaumPlanung 124, S. 5-10.
- Holzner, L. (1990): Stadtland USA. Die Kulturlandschaft des American Way of Life. In: Geographische Rundschau, 42. Jg. H. 9, S. 468-475.
- Holzner, L. (1996): Stadtland USA: Die Kulturlandschaft des American Way of Life. Gotha. = Petermanns Geographische Mitteilungen, Ergänzungsheft 291.
- Keim, K.-D. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37, S. 3-7.
- Kreckel, R. (2004): Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit. Frankfurt a. M.; New York.
- Leber, N.; Kunzmann, K. R. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolfiebers. In: disP 166, H. 3, S. 59-70.
- Nolte, P. (2006): Jenseits der Urbanisierung? Überlegungen zur deutschen Stadtgeschichte seit 1945. In: Lenger, F.; Tenfelde, K. (Hrsg.): Die europäische Stadt im 20. Jahrhundert. Köln u. a., S. 477-492.
- Oswald, F.; Baccini, P. (2003): Netzstadt: Einführung in das Stadtentwerfen. Basel u. a.
- Rückert, J. (2006): Stadt – Land – Recht – Agglomeration – Europa. In: Lenger, F.; Tenfelde, K. (Hrsg.): Die europäische Stadt im 20. Jahrhundert. Köln u. a., S. 171-231.
- Sieverts, T. (1997): Zwischenstadt – zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Wiesbaden. = Bauwelt-Fundamente, Bd. 118.
- Süddeutsche Zeitung vom 18.12.2006 über ein CSU-Papier zur Entwicklung des ländlichen Raumes, S. 49.

- VBW – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (2007): Vorsprung Bayern: Die Zukunft bayerischer Regionen – Eine Studie der IW Consult GmbH, Köln. – Informationen 01 vom 01.09.2007. München.
- Wells, H. G. (1924): The Probable Diffusion of Great Cities. In: The Works of H.G. Wells, vol 4. New York.
- Welwei, K.-W. (1998): Die griechische Polis: Verfassung und Gesellschaft in archaischer und klassischer Zeit. Stuttgart.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume. Empfehlungen vom 11.10.2006.
- Wolter, F. (Hrsg.) (2005): Regionale 2004: Ein Prozess. Steinfurt.
- Wright, F. L. (1958): The Living City. New York.
- Zimmermann, H. (2007): Anmerkungen zum Argument der Verantwortungsgemeinschaft. In: Raumforschung und Raumordnung, 65. Jg., H. 3, S. 213-216.
- Ziche, J. (2005): Land- und Agrarsoziologie. In: Beetz, S.; Brauer, K.; Neu, C. (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch zur ländlichen Gesellschaft in Deutschland. Wiesbaden, S. 113-120.

Jörg Maier

Definitoriale Abgrenzung peripherer ländlicher Räume und inhaltliche bzw. regionale Auswahl der Beiträge

Sowohl eine allgemeingültige als auch eine exakte Definition ländlicher Räume gestaltet sich äußerst schwierig, das gilt insbesondere auch für eine Definition peripherer ländlicher Räume.

Unter dem Begriff kann eine Vielzahl an unterschiedlich strukturierten Räumen mit regionalspezifischen Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftsstrukturen verstanden und subsumiert werden. „Der ländliche Raum“ als einheitliches, eindeutig abgrenzbares räumliches Gebilde existiert nicht. Es gibt zahlreiche indikatorengestützte Ansätze, ländliche Räume zu definieren, die sich zum Teil deutlich unterscheiden. So wurde etwa im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung aus dem Jahr 1995 zwischen fünf Typen ländlicher Räume differenziert, die sich anhand unterschiedlicher räumlicher Strukturen, Prozesse und Entwicklungsdynamiken mehr oder weniger deutlich voneinander abgrenzen ließen (vgl. Mose 1995: 575 f.).

Typ a) Ländliche Räume in der Nähe von Agglomerationsräumen und großräumigen Verkehrsachsen

Diese Räume spielen eine große Rolle als Wohnstandorte („Wohnen im Grünen“ in der Nähe attraktiver Naherholungsgebiete) und sind häufig durch eine vergleichsweise hohe Einwohnerdichte gekennzeichnet. Geprägt sind sie von einer zumeist dynamischen mittelständischen Wirtschaft, die eine gute wirtschaftliche Basis bildet. Aufgrund der engen funktionalen Verflechtungen mit benachbarten Ballungs- und Agglomerationsräumen besitzen diese Räume überwiegend günstige Entwicklungsperspektiven.

Typ b) Attraktive ländliche Räume für den Tourismus

In diesen landschaftlich reizvollen und abwechslungsreichen Räumen bietet der Tourismus (häufig saisonal) vielfältige Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten. Allerdings mangelt es aufgrund der einseitigen Ausrichtung auf das Tourismussegment oft an aubertouristischen Entwicklungsmöglichkeiten.

Typ c) Ländliche Räume mit günstigen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft

Hierbei handelt es sich häufig um Börden- oder Weinanbaugebiete. Sie sind gekennzeichnet durch gute natürliche Voraussetzungen (hohe Bodenqualität, gutes Klima), die günstige Bedingungen für die Landwirtschaft bieten, häufig einen hohen agrartechnologischen Standard aufweisen oder in der Nähe zu attraktiven Absatzmärkten für agrarische Erzeugnisse liegen.

Typ d) Gering verdichtete ländliche Räume mit wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik

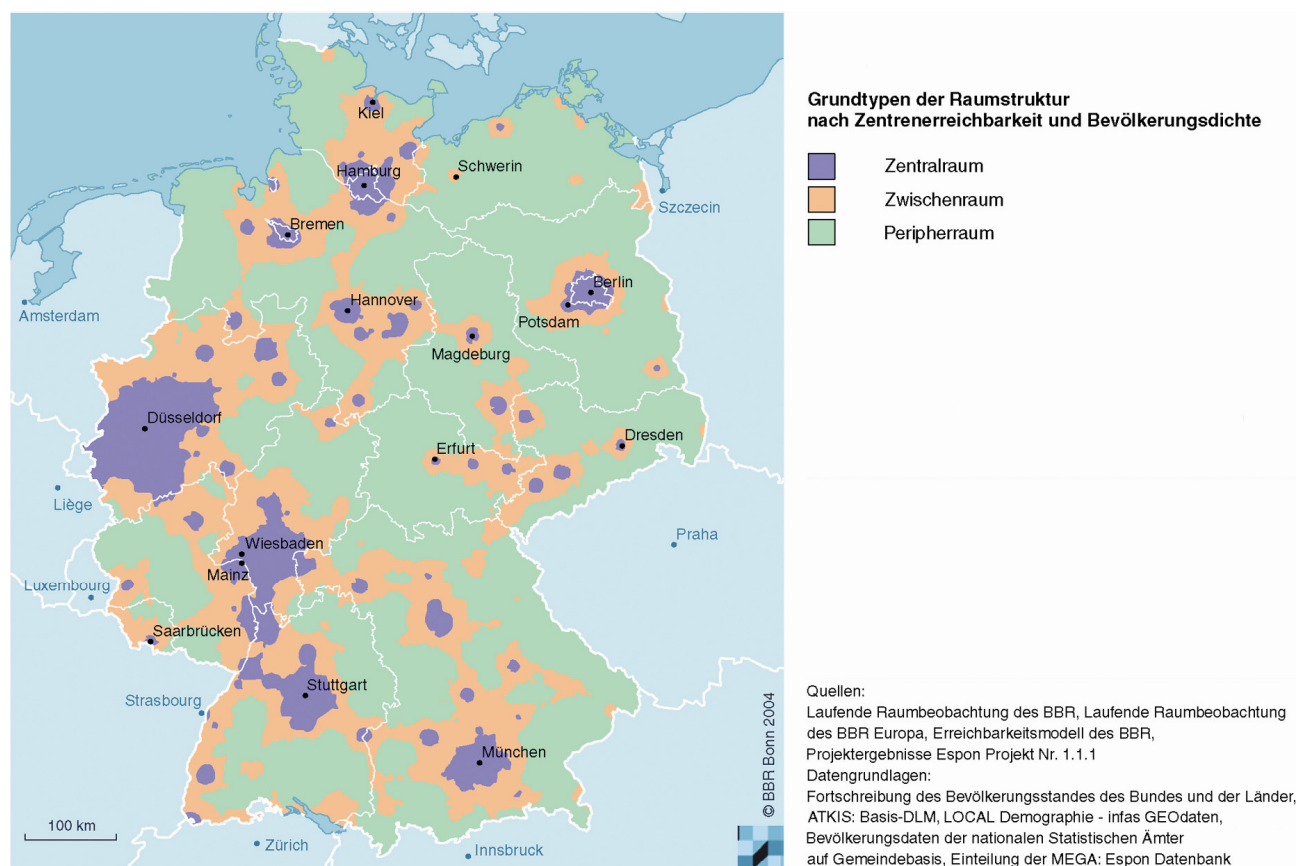
Die Frage nach den Chancen und Perspektiven ist für diesen Typus insgesamt positiv zu beantworten, jedoch begleitet vom Problem zunehmender Überformung durch von außen kommende Interessensbildungen (vgl. Maier/Weber 1995: 593).

Typ e) Strukturschwache periphere ländliche Räume

Strukturschwache ländliche Räume in der Peripherie kennzeichnet eine Lage fernab der Zentren, mit denen sie nur unzureichend verkehrlich verbunden und funktional verflochten sind. Als sogenannte Problemgebiete weisen sie eine defizitäre infrastrukturelle Ausstattung und wirtschaftliche Strukturschwäche sowie überproportional hohe Bevölkerungsverluste auf.

Diese Typologie verdeutlicht, dass man ländliche Räume nicht als einheitliche Kategorie verstehen kann, sie nicht undifferenziert mit Gebieten mit Entwicklungsrückstand gleichsetzen darf. Bereits im Raumordnungsbericht 2000 wurde von der herkömmlichen Differenzierung zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen Abstand genommen und die großen Entwicklungsunterschiede der ländlich geprägten Regionen wurden herausgearbeitet. Im Raumordnungsbericht 2005 wurde dann anhand einer neuen Methodik und der Basisindikatoren Dichte, Erreichbarkeit und Zentralität eine problemorientierte Grundtypisierung des Raumes vorgenommen. Insgesamt ergaben sich daraus drei Grundtypen, die anhand unterschiedlicher Dichtestufen weiter differenziert werden können (vgl. Abb. 1 und Abb. 2).

Abb. 1: Grundtypen der Raumstruktur



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005: 19)

Abb. 2: Grundlegende Merkmale der Raumstrukturtypen in Deutschland

Raumstrukturtypen		
Raumtyp	Zentren- erreichbarkeit	Bevölkerungs- dichte
Zentralraum		
Innerer Zentralraum	+	++
Äußerer Zentralraum	+	+
Zwischenraum		
Zwischenraum mit Verdichtungsansätzen	0	+
Zwischenraum geringer Dichte	0	-
Peripherraum		
Peripherraum mit Verdichtungsansätzen	-	0
Peripherraum sehr geringer Dichte	--	--
© BBR Bonn 2004		Quelle: BBR Bonn

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005: 19)

Hier ist durchaus kritisch anzumerken, dass es sich bei dieser Typisierung der Raumstrukturen um eine sehr schematische Vorgehensweise im „Top-down-Stil“ handelt, die angesichts der Vielfältigkeit der Räume detailliertere Differenzierungen weitestgehend unberücksichtigt lässt. Betrachtet man beispielsweise den Freistaat Bayern, so wurden sehr unterschiedliche Gebiete als Peripherräume ausgewiesen. Bezogen auf die Basisindikatoren ist diese Zuordnung sicherlich treffend. Angesichts der wirtschafts- und siedlungsstrukturellen sowie soziokulturellen Unterschiede der Räume erscheint eine weitere Differenzierung jedoch unabdingbar, um den Charakteristika und damit den spezifischen Potenzialen und Problemstellungen der jeweiligen Räume gerecht zu werden.

Ausgehend von diesen planungsbezogenen Diskussionen und Vorgaben begannen die Autorinnen und Autoren in der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe sowohl über die inhaltliche Abgrenzung als auch die regionale Schwerpunktsetzung nachzudenken. Sehr schnell wurde als Ergebnis eines Brainstorming festgehalten, dass folgende Faktoren als besonders problematisch für die ländlich-peripheren Räume gelten können:

- Bevölkerungsverluste
- soziale Erosion durch die selektive Abwanderung jüngerer Bevölkerungsgruppen
- in der Regel schlechte Erreichbarkeit (ein Stichwort ist hier etwa der Rückzug der Deutschen Bahn bzw. der Post aus der Fläche)
- ein geringes Investitionsvolumen und nur wenig Ansiedlungen neuer Gewerbebetriebe
- die z. T. relativ hohe Arbeitslosigkeit, ein geringes Angebot außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze und der dadurch bedingte Zwang zum Auspendeln
- geringere Steuereinnahmen der Kommunen und damit eine geringe finanzielle Leistungsfähigkeit
- allgemeine Versorgungsdefizite

Doch die ländlichen Räume weisen gegenüber den Verdichtungsräumen durchaus auch spezifische Stärken auf, v. a. im immateriellen und im Bereich der weichen Stand-

ortfaktoren, wie etwa gesündere Lebensbedingungen, das Image der noch relativ intakten und lebendigen Dorfgemeinschaft oder der höhere (naturbezogene) Freizeitwert, aber auch harte Faktoren, wie niedrigere Bodenpreise und Mieten.

Eine allgemein akzeptierte definitiorische Abgrenzung der peripheren ländlichen Räume war damit immer noch nicht gegeben. Dies liegt nicht zuletzt an unterschiedlichen theoretischen und empirischen Erklärungsansätzen, die man grob in zwei Gruppen unterteilen kann (Maier/Weber 1995: 591):

- Induktiv-generalisierende Ansätze, die auf Kategorisierungen und Charakterisierungen der strukturellen Voraussetzungen ländlicher Räume – zumeist negativer Ausrichtung – basieren (Strukturschwäche, Unmodernität, ländlicher Raum als entwicklungs- und förderbedürftige Gebietskategorie), also vorhandene Strukturen als Ergebnisse von Entwicklungsrückständen zur Kennzeichnung des Raumtyps verwenden. Dabei weisen die Kriterien relativ große Spannweiten auf.
- Deduktiv-empirische Ansätze, die eher an den Ursachen für die Entwicklung von Strukturunterschieden ansetzen, insbesondere etwa bei Distanz- und Abhängigkeitskriterien: Der Begriff „ländlicher Raum“ wird ersetzt durch „den des peripheren, abhängigen bzw. weitgehend fremdbestimmten Raumes“.

Als Ergebnis der Diskussionen erschien eine Kategorisierung des Gebietstyps „ländlich-peripherer Raum“ am ehesten im Rahmen der Verwendung eines Mittelweges zwischen beiden Ansätzen erfolgsversprechend zu sein, wie es in den beiden Bestandteilen des Begriffes schon zum Ausdruck kommt:

- „ländlich“ als strukturbezogene Größe,
- „peripher“ als Kriterium für einseitige Macht-/Entscheidungsbeziehungen und für die Lage.

Wenn also – und derartig definiert soll der Begriff in der vorliegenden Publikation Anwendung finden – ländlich geprägte Strukturen und periphere Lage sowie Abhängigkeitsverhältnisse und Entwicklungsschwäche in einer Region aufeinandertreffen, ist diese Region als ländlich-peripherer Raum zu kategorisieren.

Die Auswahl der Untersuchungsgebiete war demgegenüber weniger ein Diskussionsstoff, sondern ergab sich aufgrund der Präferenzräume der Autorinnen und Autoren. So kommt es, dass Oberfranken ein Teilgebiet darstellt, und ebenso Niederbayern und der bayerische Alpenraum. Dies soll nicht heißen, dass es in anderen ländlich-peripheren Räumen keinen Forschungsbedarf gäbe, in Unterfranken, der Oberpfalz, dem westlichen Mittelfranken oder in Nordschwaben, jedoch fehlen hier die entsprechenden Autorinnen und Autoren. Ebenso muss selbstkritisch darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der Auswahl der Autorinnen und Autoren auch eine Reihe von Problembereichen, etwa zur aktuellen Situation der Grünlandwirtschaft, zum Thema Energiewirtschaft, zu Fragen der Rohstoffressourcen oder zu anstehenden Problemen im sozialen Bereich keine Ausführungen vorliegen.

Nicht zuletzt ist noch zu erwähnen, dass eine Reihe von Problemsituationen gleicher oder ähnlicher Art auch in manchen Städten auftreten können, was eben bedeutet, dass für eine politische Inwertsetzung weniger der naive Gegensatz Stadt-Land weiterhilft als vielmehr der Ansatz über die Peripherität (Abhängigkeit) der Betroffenen.

Literatur

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.

Maier, J.; Weber, W. (1995): Ländliche Räume. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 589-596.

Mose, I. (2005): Ländliche Räume. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 573-579.

10 Thesen zu Entwicklungen, Strukturen, Problemen und Lösungsstrategien peripherer, strukturschwacher Regionen in Bayern¹

Problemstellung

Angesichts der Vielgestaltigkeit von Strukturen, der ablaufenden Prozesse und derzeitigen Problemsituationen tragen *generell* angebotene Modelle für die Entwicklung ländlicher Räume vor allem in peripheren, strukturschwachen ländlichen Räumen nicht. Eine *regionale* Differenzierung ist unumgänglich. Diese wird jedoch gerade durch die Vorstellungen der Bundesraumordnung konterkariert, werden doch die ländlichen Räume zum großen Teil unter „Räume mit Stabilisierungsbedarf“ subsumiert. Dies ist nicht sachgerecht, kann doch ein Landkreis wie Wunsiedel im Fichtelgebirge nicht mit einem Landkreis wie Bayreuth gleichgesetzt werden.

Diese peripheren Räume, häufig weit entfernt von den Zentralräumen gelegen, wirtschaftlich jedoch von den Entscheidungen in den Zentren abhängig, können u. a. durch folgende Kriterien gekennzeichnet werden:

- Abwanderung vorwiegend junger Bevölkerungsgruppen,
- Verlagerungen von Betrieben,
- meist wenig wirtschaftliche Alternativen, sowie
- rückläufige Entwicklung der Versorgungsangebote.

Für diese besonderen Problembereiche gilt es, kommunale, regionale und betriebliche Strategien einer Aufwertung zu formulieren.

Die 10 Thesen

These 1:

Bedingt durch den demographischen Wandel werden periphere Räume zunehmend vor Tragfähigkeitsproblemen der technischen und sozialen Infrastruktur stehen. Die entstehenden Versorgungsdefizite werden sich ohne gezielte Gegenmaßnahmen verstärken, die regionalen Disparitäten weiter zunehmen.

Begründung:

- Die quantitativ und qualitativ rückläufige Entwicklung der Versorgungsstruktur in diesen Teilräumen kann nur durch die zwangsläufige Notwendigkeit zur erhöhten persönlichen Mobilität aufgefangen werden. Andererseits jedoch wird die individuelle Mobilität durch den demographischen Wandel langfristig abnehmen, sodass ohne frühzeitige Schaffung von Versorgungsalternativen Defizite in der Befriedigung der Alltagsbedürfnisse zukünftiger immobiler Bevölkerungsgruppen die Folge sein werden.

¹ Zuerst veröffentlicht als „Positionspapier aus der ARL“, Nr. 72, Hannover 2007 (Autorinnen und Autoren: Ulrich Ante, Michael Breitenfelder, Hubert Job, Gerhard Kleinhenz, Jörg Maier, Marius Mayer, Christiane Odewald, Karl Ruppert, Jürgen Weber).

- Durch die negative Bevölkerungsentwicklung nehmen die Schülerzahlen überdurchschnittlich stark ab und zahlreiche Schulstandorte, vor allem Grund- und insbesondere Hauptschulen, die sich in Konkurrenz mit anderen Schularten behaupten müssen, werden geschlossen. Für die verbleibenden Schüler verlängern sich die Schulwege erheblich und damit steigt die Belastung für Kinder und die betreffenden Familien.
- Die Sicherstellung der medizinischen Versorgung im peripheren ländlichen Raum steht insbesondere vor zwei Herausforderungen: dem Rückgang der Hausärzte und damit der medizinischen Allgemein- und Grundversorgung sowie der verstärkten Nachfrage nach einer Altenbetreuung verbunden mit einem Rückgang der familiären häuslichen Pflege.

Handlungsempfehlungen:

- Um die Nahversorgung aufrechtzuerhalten, müssen flexible Formen der Grundversorgung, wie z. B. Bring- und Abholdienste, und e-Commerce-Strukturen in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere auf Ebene der Kommunen, weiterentwickelt werden. Nachbarschaftshilfe und privates bürgerliches Engagement sollen gefördert werden.
- Die Aufrechterhaltung der wohnortnahen schulischen Grundversorgung mit Grund- und Hauptschulen ist wesentlich für die Funktionsfähigkeit des peripheren ländlichen Raumes. Bei Bedarf müssen zur Sicherung der schulischen Mindestausstattung jahrgangsgemischte Klassen und kleine Klassenstärken mit angepassten pädagogischen Konzepten eingerichtet werden. Bei den Berufsschulen ist eine stärkere landkreisübergreifende, in der Nähe der Grenze von Bundesländern aber auch länderübergreifende Kooperation erforderlich.
- Grundsätzlich gilt es, eine Bündelung von Infrastrukturangeboten an Zentralen Orten, regionalen Siedlungsschwerpunkten und Verkehrsknotenpunkten bei gleichzeitigem Aufbau mobiler Versorgungssysteme (Gesundheitszentren, mobile ärztliche Versorgung, Rufbusse, Anruf-Sammel-Taxis usw.) anzustreben, eine Koppelung von Funktionen (z. B. mobile Bibliotheken mit Paketdiensten) vorzunehmen. Gleichzeitig muss eine Neubewertung bzw. Anpassung von Mindeststandards bei der kommunalen Daseinsvorsorge erfolgen und eine regionale Koordination des Angebots geprüft werden.

These 2:

Der Rückzug von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge aus weiten Teilen der peripheren ländlichen Räume ist mit einem Anstieg der Wegstrecken für die Bevölkerung sowie mit höheren Kosten und Umweltbelastungen verbunden.

Begründung:

- Anhaltende Konzentrationsprozesse von Versorgungsangeboten auf zumindest mittelzentrale Standorte bedingen eine hohe Bereitschaft und Notwendigkeit zur persönlichen Mobilität, die aufgrund stagnierender oder rückläufiger klassischer ÖPNV-Angebote zunehmend mit dem eigenen Pkw erledigt werden muss.
- Bedingt durch den demographischen Wandel wird die Zahl älterer, immobiler Bevölkerungsschichten zunehmen, die durch den Rückzug aus der Fläche von beispielsweise Post, Bank, aber auch kultureller und gesellschaftlicher Einrichtungen

von den Auswirkungen der Auslastungs- und Tragfähigkeitsproblematik in hohem Maße betroffen sein werden.

Handlungsempfehlungen:

- Spezifizierung der globalen Aussagen des Landesentwicklungsprogramms (LEP) zu ländlichen Teilräumen durch flexible, den jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen angepasste Ziele.
- Stärkere Unterstützung und Vermarktung alternativer ÖPNV-Angebote.
- Breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit der Nutzen stiftenden Effekte sowohl hinsichtlich der Mobilitätsvorteile als auch der in Bezug auf den Klimawandel positiv zu wertenden Energieeinsparpotenziale dieser Angebote.
- Information über die und Unterstützung bei der Bildung von privaten, sozialen Netzwerken auf kommunaler Ebene, die eine tragende (Versorgungs-)Säule gerade in peripheren ländlichen Teilräumen sein werden.

These 3:

Die Bündelungsprozesse bei Infrastruktureinrichtungen werden sich weiter fortsetzen. Ohne rechtzeitige Planung ist eine flächenbezogene Daseinsvorsorge bestimmter Bevölkerungsgruppen gefährdet. Die Politik muss mit den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen Festlegungen der Mindeststandards treffen.

Begründung:

- Gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilen des Freistaats waren und sind ein Ziel der Raumordnungspolitik Bayerns.
- Dem Rückzug halböffentlicher Einrichtungen, wie etwa der Post oder auch privater Versorgungsunternehmen wie Banken und Sparkassen, wurde in den 1980er-Jahren durch Dezentalisierungsmaßnahmen staatlicher Stellen und in den letzten Jahren durch die Unterstützung für Gründer- und Technologiezentren oder die High-Tech-Initiative der bayerischen Staatsregierung durch die Schaffung von regionalen Schwerpunkten zu begegnen versucht.
- Über die zunehmende Forderung nach mehr Marktorientierung in der neueren Regionalpolitik gilt es nun, die Kräfte der ländlichen Räume gezielt auf regionale Zentren hin zu bündeln. Allerdings muss dabei Sorge getragen werden, dass damit in erreichbarer Nähe der Wohnstandorte der Bevölkerung Mindeststandards gewährleistet werden.

Handlungsempfehlungen:

Die Clusterpolitik der bayerischen Staatsregierung erhält in Ergänzung zu den 19 überregional wirkenden Clustern durch regional bezogene Cluster eine wichtige Funktion:

- Die überregionalen Ansätze der Technologie-, Cluster- und Qualifizierungspolitik wirken auf die wirtschaftliche Entwicklung strukturschwacher, ländlicher Räume allenfalls indifferent. Dem Vorrangprinzip der Landesentwicklung zugunsten der ländlichen Räume tragen sie keinesfalls ausreichend Rechnung.
- Die Schwerpunktsetzung auf technologische Innovationen bzw. Cluster von zumindest landesweiter Bedeutung sowie die Hervorhebung von „High Tech“-Clustern

erschweren den Aufbau und die Bestandspflege bereits funktionierender, auf teils räumlichen Begabungen aufbauender, regionaler Clusterinitiativen.

- Regionalmanagement kann die Clusterpolitik unterstützen, indem es sich besonders um die Entwicklung teils räumlicher Clusterinitiativen bemüht. Umgekehrt kann aber auch eine landesweite Clusterpolitik dem Regionalmanagement Impulse geben, indem sie auf besonders zukunftssträchtige Nischen für einzelne Teilräume hinweist und damit auf mögliche Aktionsfelder des Regionalmanagements aufmerksam macht.

These 4:

In peripheren ländlichen Räumen sollte das System der Zentralen Orte zur Gewährleistung einer eigenbestimmten, selbsttragenden Entwicklung neu definiert werden. Im Übergang zur wissensbasierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft kommt der Sicherung eines leistungsfähigen Netzes von Zentralen Orten z. B. mittlerer Stufen eine wesentliche Bedeutung zu.

Begründung:

- In peripheren, ländlichen Räumen treten oftmals eine geringe Wachstumsdynamik der Wirtschaft und eine unbefriedigende Innovationstätigkeit auf. Erhebliche Anstrengungen sind deshalb erforderlich, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen auch in peripheren, ländlichen Räumen zu sichern und zu schaffen. Im Übergang zur wissensbasierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft gibt es dabei wesentliche Handlungsfelder:
- Leistungsfähige Mittelzentren und mögliche Mittelzentren üben aufgrund ihres Angebots an Arbeitsplätzen und Einrichtungen eine hohe Anziehungskraft auf abwanderungswillige Bevölkerungsgruppen aus.
- Ferner kann in Zentralen Orten mittlerer Stufen eher ein Nährboden für innovative Ideen entstehen und bei den Akteuren können sich kooperative Handlungsansätze entwickeln, die den Raum nach vorne bringen, als dies in einer dispersen Siedlungsstruktur der Fall ist. Somit haben voll funktionsfähige Zentrale Orte mittlerer Stufen eine wichtige, unterstützende Funktion für eine von unten getragene, räumliche Entwicklung.

Handlungsempfehlungen:

- Definition von Mindeststandards von Zentralen Orten der mittleren Stufen bezüglich ihrer Versorgungs- und wirtschaftlichen Impulsgeberfunktion sowie hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Entwicklung der Siedlungsstruktur als Aufgabe von Wissenschaft sowie örtlichen und regionalen Entscheidungsträgern. Die so erarbeiteten Standards müssen von der Regionalplanung geprüft und in einen neuen Entwurf des Landesentwicklungsprogramms eingebracht werden.
- Vorrangiger Ausbau von sogenannten Entwicklungsfällen auf der mittelzentralen Stufe zu voll funktionsfähigen Mittelzentren. Dabei bedarf es des Einsatzes besonderer finanzpolitischer Förderinstrumente und eines bevorzugten Standortmarketings für Mittelzentren im peripheren, ländlichen Raum.

These 5:

Frauen sind häufig Innovationsmotoren für Entwicklungen im ländlichen Raum. In Regionen, in denen es nicht gelingt, Arbeitsplätze für Frauen in erreichbarer Entfernung zu schaffen, wird der Trend zur Abwanderung weiter anhalten.

Begründung:

- Ein wesentliches Merkmal der Lebensverhältnisse von Frauen im ländlichen Raum ist die ausgeprägte Familienorientierung, verbunden mit einer starken Erwerbsorientierung. Dabei haben sich durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft und durch die Veränderungen der Wirtschaftsstruktur und des Arbeitsmarktes (Tertiärisierung und Qualifizierung) die Lebens- und Erwerbsbedingungen grundlegend verändert.
- Die von vielen Frauen gewünschte Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird wesentlich erschwert durch die hohen Mobilitätsanforderungen. Arbeitsplätze, insbesondere Teilzeitarbeitsplätze liegen oft in relativ weiter Entfernung vom Wohnort, sind nicht mit dem ÖPNV und nur durch Inkaufnahme längerer Fahrtzeiten, verbunden mit entsprechend höheren Kosten, zu erreichen. Auch Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen sind häufig nicht vor Ort und nur mit entsprechendem Organisationsaufwand zu erreichen.
- Immer mehr ländliche Regionen versuchen deshalb, unter dem Leitziel der Kinder- und Familienfreundlichkeit junge Familien zu umwerben und bessere Angebote zu schaffen. Angesichts begrenzter Ressourcen und Angebote kommt dabei der Eigeninitiative der Betroffenen, sei es im Ehrenamt oder durch bedarfsgerechte Dienstleistungen, z. B. in der Kinder- und Jugendbetreuung, bei der Nachbarschaftshilfe oder im Gesundheitsbereich, also den traditionellen Betätigungsfeldern von Frauen, immer mehr Bedeutung zu.
- Gerade von Frauen als Hauptbetroffenen dieser Entwicklungen gehen sowohl bei der Schaffung neuer Erwerbsmöglichkeiten als auch im Ehrenamt viele Impulse aus. Kommunikation und Vernetzung sind dabei die Basis vieler Tätigkeiten.

Handlungsempfehlungen:

- Wohnortnahe Förderung von (Teilzeit-)Arbeitsplätzen unterschiedlicher Art und Qualifikation für Frauen durch verschiedene organisatorische Maßnahmen
- Flexible Arbeitszeitmodelle und Kinderbetreuungsangebote
- Förderung von Frauen in Führungs- und Entscheidungspositionen
- Verbesserung des Fortbildungs- und Umschulungsangebotes für Frauen
- Bildung von Netzwerken, z. B. für Existenzgründerinnen

These 6:

Für eine integrierte Entwicklung des peripheren ländlichen Raumes ist die Landwirtschaft nach wie vor ein entscheidender Faktor. Ihre Multifunktionalität (Nahrungsmittelproduktion/Biomasseerzeugung/Kulturlandschaftspflege usw.) muss gesellschaftspolitisch noch mehr ins Bewusstsein gerückt werden .

Begründung:

- Prioritäre Bedeutung für ländliche Räume besitzt immer noch die Nahrungsmittelproduktion.
- Biomasseerzeugung stellt eine neuere Einkommensmöglichkeit dar, wobei die damit verbundene Problematik (z.B. Flächenkonkurrenz) nicht übersehen werden darf.
- Zur notwendigen Diversifikation der Einkommensquellen führen auch öffentliche Gelder, die als Leistungsentgelt für gesellschaftspolitisch erwünschte Dienstleistungen (u. a. Landschaftspflege) gewährt werden müssen.

Handlungsempfehlungen:

- Maßnahmen der ländlichen Entwicklungspolitik müssen stärker auf die große Vielfalt unterschiedlicher Raumstrukturen Bezug nehmen.
- Die Diskussion strategischer Leitbilder muss Aufgaben, Ziele und Lebenssituationen landwirtschaftlicher Betriebe stärker einbeziehen und den hohen Wert von Natur und Landschaft verdeutlichen.
- Erwerbskombinationen im außerlandwirtschaftlichen Bereich erfordern auch Weiterbildungsmöglichkeiten.
- Förderprogramme sollten mehr auf die tatsächlich benachteiligten Standorte konzentriert werden, auch Entwicklungsmöglichkeiten offen lassen.

These 7:

Die ländlichen Räume müssen für die bisher weitgehend unentgeltliche Bereitstellung von flächenbezogenen öffentlichen Gütern wie beispielsweise Kulturlandschaft eine entsprechende Vergütung erhalten.

Begründung:

- Gleichzeitig ablaufende Prozesse agrarischer Intensivierung und Extensivierung, zumal vor dem Hintergrund von finanziellen Kürzungen der 2. ELER-Säule (ELER-Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes), sowie anhaltende Freiflächeninanspruchnahme durch das Siedlungs- und Verkehrsnetz gefährden den Erhalt der Kulturlandschaft und damit auch der gelebten regionalen Kultur.
- Die Kulturlandschaft stellt nicht nur durch ihr attraktives Landschaftsbild, ihr soziales Umfeld und ihre identitätsstiftende Wirkung einen wichtigen weichen Standortfaktor dar, sondern ist auch die Grundlage für die touristische Inwertsetzung. Auch die städtischen Zentren profitieren von einer intakten Kulturlandschaft.

Handlungsempfehlungen:

- Zum Erhalt und Entwicklung der tradierten Kulturlandschaft sind Direktzahlungen weiterhin unentbehrlich.
- Durch eine offensivere Vermarktung attraktiver Kulturlandschaften als weicher Standortfaktor können die Neuschaffung oder der Erhalt von Arbeitsplätzen ge-

stärkt und ländliche Räume als hochwertige Wohnstandorte für qualifizierte Fachkräfte etabliert werden.

- Das Vereinsleben innerhalb der Gemeinden sollte gestärkt werden, da es einen wichtigen Faktor für die Erhaltung der regionalen Kultur und die Bindung vor allem jüngerer Bevölkerungsschichten in der Region darstellt (Verhinderung von Abwanderung).

These 8:

Der Wirtschaftsfaktor Tourismus bedarf eines adäquaten interkommunalen Destinationsmanagements sowie Investitionen in zeitgemäße Ausstattung des betrieblichen und öffentlichen Angebots.

Begründung:

- Die Bedeutung des Tourismus für die peripheren ländlichen Räume Bayerns ist als hoch einzuschätzen.
- Die Entwicklung der Tourismuswirtschaft erfordert heute weit mehr Aufwendungen, da globalisierte Tourismusmärkte sowie Billigflieger-Destinationen den Konkurrenzdruck erhöhen und zugleich überalterte Angebotsstrukturen und – auf den unteren Ebenen – wenig professionelle Destinationsmanagement- und -marketingstrukturen zugleich die Konkurrenzsituation verschärfen und die Wettbewerbsfähigkeit bayerischer Destinationen mindern.

Handlungsempfehlungen:

- Zielgebietbezogenes Marketing verlangt Ressourceneinsatz, ein Umdenken in Richtung interkommunaler Partnerschaft und professionelle Zusammenarbeit sowie Bereitschaft aller Akteure, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aufzugeben und beispielsweise in Dachmarken aufzugehen.
- Im touristischen Angebot müssen Strukturschwächen in Beherbergung, Gastronomie und Infrastruktur abgebaut werden, unter besonderer Berücksichtigung von IT- und EDV-Einsatz (beispielsweise bei elektronischen Buchungssystemen, Online-Buchbarkeit, Tourist Cards).
- Für die Wintersaison ist neben der konzeptionellen Fortschreibung des bayerischen Tourismusprogramms eine Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen an die Standards des internationalen Wettbewerbs (beispielsweise Aufhebung des Beschneidungsverbots oberhalb der Baumgrenze) angebracht.

These 9:

Information und Partizipation der betroffenen Bevölkerung bei diesen Veränderungsprozessen durch Staat und Kommunen stellen eine der wesentlichen Aufgaben der Regionalentwicklung dar.

Begründung:

Ein guter sozialer Zusammenhang in einer Gemeinde führt zu einer guten Stimmung unter der Bevölkerung und Unternehmerschaft, was auch die Standortattraktivität steigert. Diese Stärkung der räumlichen Identifikation und des Selbstbewusstseins der Einwohner sowie die Förderung partizipativer Strukturen sind wesentliche Ansatzpunkte für die Entwicklung ländlicher, strukturschwacher Räume. Von unten getragene, frei-

willige und auf Kooperation angelegte Instrumente der Regionalentwicklung können hierzu einen Beitrag leisten, wobei das Denken in größeren räumlichen Zusammenhängen einen gewissen Egoismus überwinden muss.

Handlungsempfehlungen:

- Aufbau effizienter regionaler Kooperations- und Organisationsstrukturen
- Intensive Einbindung der regionalen Bevölkerung in den regionalen Entwicklungsprozess
- Aufbau von Informations- und Kommunikationsstrukturen (Internet-Plattformen, Newsletter, regionale Informationsblätter usw.)
- Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung (z.B. Aufbau eines „Büros für Zukunftsfragen, innovative Konzepte und neue Kommunikationsstrukturen“)

These 10:

Eine offene Kommunikation zwischen staatlichen Institutionen und öffentlichen bzw. privaten Entscheidungsträgern auf lokaler Ebene fördert aktive Partizipation bei Entwicklungsprozessen sowie die Identifikation mit der Region.

Begründung:

Regional verankerte Persönlichkeiten und deren Verhalten sind Erfolgsfaktoren der Regionalentwicklung. Partizipation und Eigeninitiative der Betroffenen vor Ort tragen wesentlich zur Ausschöpfung endogener Potenziale und zum Erfolg von Selbsthilfemaßnahmen bei. Die Bindung an die heimatliche Region wird aber gerade in hochqualifizierten Tätigkeitsfeldern aufgrund höherer Mobilität und häufigerer Umbrüche in Lebenslauf und Berufsleben beeinträchtigt.

Handlungsempfehlungen:

- Querschnittsorientierte, akteurszentrierte LEADER-Projekte können regionale Persönlichkeiten, Akteure und Entscheidungsträger erfolgreich in die bottom-up orientierte Regionalentwicklung einbinden und sollten fortgesetzt werden.
- Partizipation bedeutet auch Mitentscheidung, weshalb eine Einbindung der regionalen Akteure auch in übergeordnete Politiken notwendig ist.
- Der konsequente Ausbau und die Nutzung von E-Government-Angeboten der öffentlichen Hand verbessert die direkte Kommunikation mit den Bürgern und ermöglicht zivilgesellschaftliches Engagement.

Muna Kopfmüller

Ländliche Räume in Bayern aus Sicht des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Die Bedeutung des ländlichen Raums
- 3 Entwicklungstendenzen
- 4 Aktuelle und künftige Herausforderungen
- 5 Der ländliche Raum als Schwerpunkt bayerischer Landesentwicklungspolitik
 - 5.1 Weichenstellungen im Landesentwicklungsprogramm Bayern
 - 5.2 Verhältnis ländlicher Raum – Metropolregionen
 - 5.3 Umsetzung eigenständiger Regionalentwicklung
 - 5.4 Aktionsprogramm Bayerns ländlicher Raum
- 6 Ausblick

Literatur

1 Einführung

Die Thematik „Ländlicher Raum“ ist vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungstendenzen und Herausforderungen seit einiger Zeit wieder verstärkt in den Blickpunkt einer breiten öffentlichen und politischen Diskussion gerückt. Dabei geht es neben demographischen Veränderungen um die zunehmende Entfernung von Märkten und Dienstleistungsangeboten peripherer Regionen im Zuge der weltweiten Globalisierung. Diese Entwicklung wirkt sich u. a. auf die Unternehmensdynamik, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Erreichbarkeit und Qualität von Bildungseinrichtungen und sonstiger öffentlicher und privater Dienstleistungen aus (vgl. CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag 2007: 5).

Zur Stärkung und Fortentwicklung des ländlichen Raums, vor allem der strukturschwachen Gebiete, sind gerade mit Blick auf diese Prozesse neben strategischen Weichenstellungen angepasste Entwicklungsansätze und konkrete Maßnahmen erforderlich. Die Problemlagen, aber auch Chancen und Entwicklungspotenziale, sind teils räumlich äußerst unterschiedlich. So wird es darauf ankommen, neben bayernweit geltenden Maßstäben und Leitlinien praktische Ansätze zu entwickeln, die auf die jeweiligen Gegebenheiten und Notwendigkeiten vor Ort abstellen.

Der folgende Beitrag soll ausgehend von der Bedeutung des ländlichen Raums und den aktuellen Herausforderungen die Strategien und Ansätze der Landesentwicklungspolitik in Bayern aufzeigen.

2 Die Bedeutung des ländlichen Raums

Der ländliche Raum hat für Bayern wesentliche Bedeutung. Er umfasst gemäß Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) die Gebiete außerhalb der Verdichtungsräume, das sind etwa 85 %, (der ländliche Teilraum, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll, umfasst ca. 47 %) der Landesfläche (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Strukturkarte



Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Der ländliche Raum ist Lebens-, Wirtschafts- und Arbeitsraum für etwa 55 % der Bevölkerung (der Anteil des ländlichen Teilraums, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll, beträgt 27 %); 80 % der bayerischen Städte liegen im ländlichen Raum. Dörfer, Städte, Kulturlandschaften und Naturräume prägen entscheidend Erscheinungsbild, Image und Strukturen des ganzen Landes. Der ländliche Raum ist dabei kein homogenes Gebilde. Er zeichnet sich durch die große Vielfalt seiner Teilräume aus, was etwa die naturräumliche Ausstattung, die dezentral ausgewogene Siedlungsstruktur, aber auch wirtschaftliche Leistungskraft und Dynamik betrifft.

Er ist Standort vieler kleiner und mittelständischer Unternehmen sowie Handwerksbetriebe, daneben bedeutsamer land- und forstwirtschaftlicher Raum. Gleichermäßen liegen viele auch international bedeutsame Fremdenverkehrsgebiete im ländlichen Raum. Die kleinen und mittelständischen Betriebe stellen zwei Drittel aller Arbeitsplätze in Bayern (vgl. CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag 2007: 4). Der ländliche Raum ist aber auch Standort von Global Players, wie etwa BMW (Dingolfing), Eurocopter (Donauwörth), Siemens (Bad Neustadt) oder Roche (Penzberg). Insgesamt wird mehr als die Hälfte der wirtschaftlichen Gesamtleistung Bayerns im ländlichen Raum erzeugt.

Nicht zuletzt identifizieren sich die Menschen vielerorts in hohem Maße mit ihrem Lebens- und Arbeitsraum und bringen sich für die Entwicklung ihrer Heimat ein.

3 Entwicklungstendenzen

Die jahrzehntelange, konsequente Landesentwicklungspolitik hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich der ländliche Raum insgesamt betrachtet äußerst positiv entwickeln konnte. Der ländliche Raum in Bayern hat heute vielfach einen hohen Entwicklungsstandard erreicht, in seiner Attraktivität mit den Verdichtungsräumen weitgehend gleichgezogen und diese sogar teilweise überholt.

An oberster Stelle der Landesentwicklungspolitik stand und steht das Leitziel, gleichwertige und gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen zu schaffen und zu erhalten. In diesem Sinn soll den Bürgern in Stadt und Land ein ausreichendes Infrastrukturangebot zur Verfügung gestellt und damit vergleichbare Chancen geboten werden. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes.¹

In Umsetzung dieses Leitziels fand ein gezielter Auf- und Ausbau einer flächendeckenden Infrastruktur der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung statt. Dies erfolgte nach dem Prinzip der dezentralen Konzentration, über das Netz der Zentralen Orte, in denen überörtliche Versorgungseinrichtungen, wie etwa Haupt- und Realschulen, Gymnasien, Krankenhäuser, ambulante ärztliche/zahnärztliche Praxen, soziale Einrichtungen bis hin zu Freizeit- und Erholungsstätten angeboten werden (vgl. StMWIVT 2007a: 11). Hinzu kam die Verbesserung der Standortbedingungen gerade auch in peripheren und dünn besiedelten ländlichen Gebieten durch die Schaffung einer wirtschaftsnahen Infrastruktur nach dem landesplanerischen Erschließungsprinzip. Entsprechend diesem Prinzip wurde Infrastruktur vor allem in den Bereichen Verkehr, Wissenschaft und Energie auch in ländlichen Regionen geschaffen und angeboten, ohne dass zunächst konkrete und ausreichende Nachfrage vorhanden war. Die Bereitstellung entsprechender Einrichtungen war Anreiz für Bevölkerung und Wirtschaft, im ländlichen Raum zu bleiben oder dahin wieder zurückzukehren. Konkrete Projekte waren insbesondere

¹ gemäß Art. 20. Abs. 1 GG

- der Bau von Autobahnen gerade auch in den östlichen, peripheren Gebieten Bayerns, wie die A 92 München-Deggendorf mit der Fortführung über die A 3 nach Passau, die A 93 München-Regensburg-Hof oder die A 7 Würzburg-Ansbach-Ulm-Kempten (vgl. Abb. 2),
- die Universitätsneugründungen in Bamberg, Bayreuth, Passau und Regensburg sowie
- die Errichtung von Fachhochschulen im ganzen Land (vgl. StMWIVT 2007a: 11).

Im Ergebnis befinden sich heute in jedem Regierungsbezirk mindestens eine Universität und zwei Fachhochschulen.

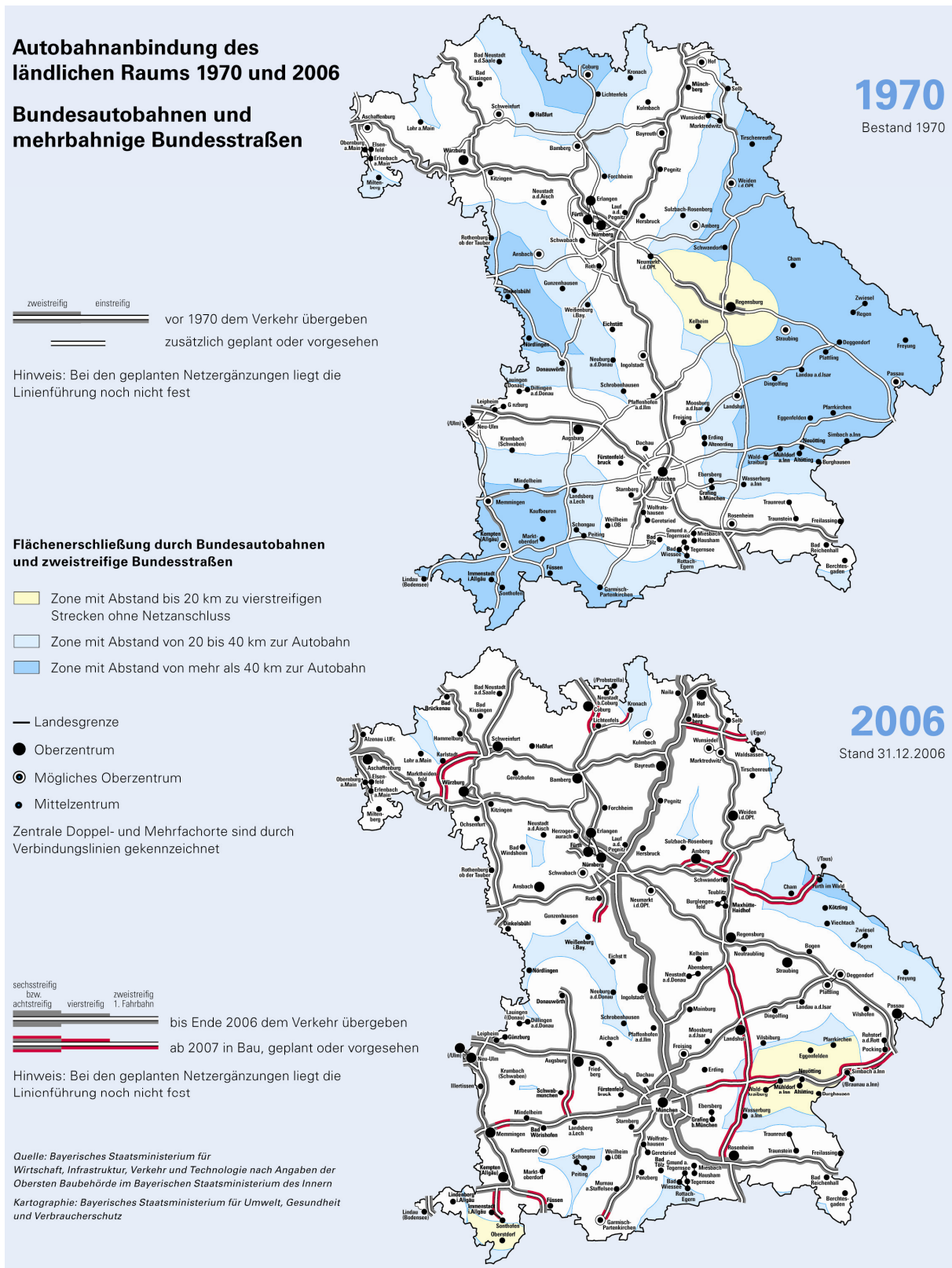
Eine weitere wesentliche Maßnahme waren die flächendeckende Schaffung eines Energieversorgungsnetzes und die flächendeckende Bereitstellung eines Telekommunikationsnetzes. Damit wurde eine wesentliche Voraussetzung zur Ansiedlung von Betrieben und Arbeitsplätzen im ländlichen Raum geschaffen.

Die positive wirtschaftliche Entwicklung ist wesentlich auf die Bereitstellung entsprechender wirtschaftsnaher Infrastruktur, aber auch auf die neuen Absatzchancen für die Unternehmen zurückzuführen. Der Fall des Eisernen Vorhangs hat völlig neue Absatzgebiete im Osten eröffnet. Seit der EU-Osterweiterung liegt Bayern im Zentrum des EU-Binnenmarktes. Diese Chance hat dazu geführt, dass die Exporte Bayerns in die neuen EU-Mitgliedsländer in den letzten Jahren um ca. 20 % zugenommen haben.

Von Bedeutung waren letztlich auch, gerade im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung, die Bewahrung und Weiterentwicklung von Natur und Landschaft durch vielfältige Schutz- und Pflegemaßnahmen sowie der sorgfältige Umgang mit den begrenzten natürlichen Ressourcen.

Der ländliche Raum in Bayern ist heute insgesamt betrachtet ein attraktiver Lebens-, Wirtschafts-, Kultur- und Naturraum mit hoher Lebensqualität in den Dörfern, Klein- und Mittelstädten sowie mit beträchtlicher wirtschaftlicher Leistungskraft und regionaler Wettbewerbsfähigkeit. Von dem aktuellen konjunkturellen Aufschwung profitieren gerade auch die ländlichen Gebiete. Ein Beweis dafür ist, dass die Arbeitslosenquote 2007 in den ländlichen Regionen Bayerns unter dem Durchschnitt der Verdichtungsräume lag.

Abb. 2: Verkehrswegenetz



Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

4 Aktuelle und künftige Herausforderungen

Die positive Entwicklung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass gerade in den strukturschwachen Gebieten noch immer ein gewisser Nachhol- und Handlungsbedarf besteht. Die Lücken, die der Strukturwandel bei Wachstum und Beschäftigung hinterlassen hat, sind noch nicht wieder völlig geschlossen. Das gilt vor allem für Teile Oberfrankens und die nördliche Oberpfalz.

Damit stehen diese Räume vor erheblichen Herausforderungen, die zwar das ganze Land betreffen, sich aber in besonderer Weise in den strukturschwachen ländlichen Gebieten mit unterschiedlicher Intensität auswirken werden.

An erster Stelle steht der demographische Wandel, ausgelöst durch langfristige Folgen eines schon seit langem bestehenden und weiter wachsenden Geburtendefizits mit der Folge rückläufiger Einwohnerzahlen. Prognostiziert ist für Bayern bis 2050 eine Abnahme der Bevölkerung von etwa 9 %. Ferner ist eine zunehmende Überalterung der Gesellschaft zu erwarten. Prognosen zufolge wird bis 2050 die Zahl der über 75-Jährigen um rund 80 % ansteigen und die Zahl der Grundschulkinder um rund 25 % zurückgehen (vgl. StMWIVT 2007a: 15). Selbst wenn Bayern im Vergleich zu Deutschland oder zu einigen Bundesländern in Ostdeutschland geringer und zeitlich später betroffen sein wird, zeichnen sich in einigen Teilgebieten des ländlichen Raums, vor allem im nördlichen und nordöstlichen Bayern, also v. a. in Oberfranken und der nördlichen Oberpfalz, schon jetzt und v. a. mittel- bis langfristig Probleme ab. Der demographische Wandel wird gerade dort soziale bzw. kulturelle Bereiche berühren. Er kann sich beispielsweise auf die Auslastung von Versorgungseinrichtungen, wie etwa Schulen, Kindergärten und Krankenhäuser, auswirken und so die Funktions- und Entwicklungsfähigkeit dieser Teilräume negativ beeinflussen.

Überlagert werden diese Herausforderungen durch die anhaltende Globalisierung der Wirtschaft in Verbindung mit der europäischen Erweiterung und dem damit einhergehenden verstärkten regionalen Wettbewerb um Entwicklungspotenziale, um Betriebe und um Arbeitsplätze. Gerade die im ländlichen Raum überwiegend angesiedelten kleinen und mittelständischen Betriebe sind von dem Kosten- und Wettbewerbsdruck stark belastet. Davon sind im Besonderen die Räume mit einem hohen Anteil an Traditionsindustrien betroffen. Hinzu kommt unmittelbare Konkurrenz durch Niedriglohn-, Niedrigsteuer- und Höchstförderstandorte in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Auch das Auftreten großer Schwellenländer (wie China oder Indien) auf den Weltmärkten, das unaufhaltsame Schwinden endlicher Ressourcen und Energieträger, deren Verteuerung für Bevölkerung und Wirtschaft sowie nicht zuletzt die negativen Folgen des Klimawandels bleiben eine dauerhafte Herausforderung.

5 Der ländliche Raum als Schwerpunkt bayerischer Landesentwicklungspolitik

5.1 Weichenstellungen im Landesentwicklungsprogramm Bayern

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen hat sich die Bayerische Staatsregierung dazu bekannt, auch künftig an der Prioritätensetzung für den ländlichen Raum und insbesondere für die strukturschwachen Gebiete, die nach wie vor der besonderen Unterstützung bedürfen, festzuhalten.²

² Vgl. Regierungserklärung Bayerischer Ministerpräsident Dr. Beckstein vom 19.02.2008, S. 12-15.

Die entsprechenden Weichenstellungen auf der programmatischen Ebene hat das aktuelle LEP, das seit 1. September 2006 in Kraft ist, vorgenommen. An oberster Stelle ist weiterhin die Maxime der Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen fest verankert. Dieses Leitprinzip stellt auch künftig auf die Sicherstellung der Chancengleichheit für die Bevölkerung in allen Landesteilen ab. Es bedeutet dabei nicht „Gleichheit“, sondern vielmehr „Wertgleichheit“ der Lebensverhältnisse, da sie auch strukturelle Besonderheiten von Teilräumen bei der Bewertung von Stärken und Schwächen berücksichtigt (vgl. StMWIVT 2007a: 23).

Zwei neue Akzentsetzungen unterstreichen dieses Leitprinzip in besonderer Weise. Mit Blick auf die künftigen Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung hat das aktuelle LEP die Zielsetzung noch stärker gewichtet, Einrichtungen der Daseinsvorsorge, z.B. Schulen und Kindergärten, möglichst zu „halten“, auch wenn diese in der Nachfrage bzw. Auslastung aufgrund zurückgehender Bevölkerung unter durchschnittliche Standards zu sinken drohen (vgl. StMWIVT 2006: A I 4.1.2, A I 4.4.1, A II 2.1.2.2, B III 4.1.1 Abs. 2). Dies gilt besonders für Einrichtungen in peripheren und dünn besiedelten Gebieten.

Die starke Gewichtung dieses „Vorhalteprinzips“ hat auch zur Folge, dass das Zentrale-Orte-System, das flächendeckend wohnortnahe Standorte mit auch wirtschaftlich möglichst tragfähigen Verflechtungsbereichen verbindet, künftig noch an Bedeutung gewinnen wird. Das Zentrale-Orte-System ist ein entscheidendes landesplanerisches Instrument, um das Leitziel der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen vor Ort umzusetzen. Nur über die Zentralen Orte kann das Vorhalteprinzip flächendeckend verwirklicht werden. Daher wird – unbeschadet der notwendigen Anpassungen an die neuen Herausforderungen – weiterhin am Zentrale-Orte-System festgehalten werden.

Ferner hat die Staatsregierung im LEP für die strukturschwachen ländlichen Gebiete das „Vorrangprinzip“ neu aufgenommen. Es hat eine Bevorzugung dieser Gebiete zur Folge, insbesondere bei Planungen und Maßnahmen gleich gelagerter fachlicher Notwendigkeit. Dies betrifft

- Planungen und Maßnahmen zur Versorgung mit Infrastruktur,
- die Abgrenzung von staatlichen und EU-Fördergebieten,
- staatliche und EU-Fördermaßnahmen,
- die Verteilung der Finanzmittel (vgl. StMWIVT 2006: A I 1.1, Abs. 4).

Im Übrigen bleibt auch das „Erschließungsprinzip“ zur Ausstattung von ländlichen Gebieten mit Infrastruktur trotz des mittlerweile erreichten hohen Standards ein entscheidender Entwicklungsakzent. Es geht hier vor allem im Bereich Verkehr um Lückenschließungen bei den großräumigen An- und Verbindungen zu den Wirtschafts- und Dienstleistungszentren. Deshalb sind im LEP z.B. für den Verkehrsbereich eine Reihe von konkreten Projektzielen insbesondere für Autobahnneu- bzw. -ausbau sowie für Schienenstrecken aufgenommen worden (vgl. StMWIVT 2006, BV 1.3, 1.4).

Neue Akzentsetzungen ergeben sich aus dem im LEP verankerten „Regionalprinzip“ zur Beförderung einer eigenständigen Entwicklung, im Sinne eines von den Akteuren vor Ort getragenen Entwicklungsansatzes. Endogene Regionalentwicklung stellt ab auf die Erschließung, Nutzung und verstärkte „In-Wert-Setzung“ der Ressourcen und Potenziale der Teilräume bzw. Regionen. Zu nennen sind etwa unternehmerische Kreativität, gut ausgebildete Erwerbspersonen, landschaftliche und kulturelle Besonderheiten.

Endogene Entwicklungsprozesse können ferner eine verstärkte Nutzung von Synergien durch interkommunale Kooperationen, Vernetzungen und Verbünde ermöglichen.

5.2 Verhältnis ländlicher Raum – Metropolregionen

Nicht zuletzt sind im aktuellen LEP erstmals die großen Verdichtungsräume München und Nürnberg als Metropolregionen besonders gewichtet worden (vgl. StMWIVT 2006: AI 6.2). Diese besondere Gewichtung der Metropolregionen bedeutet jedoch keinesfalls eine Relativierung oder gar eine Abkehr von bisheriger Landesentwicklungspolitik mit dem Leitprinzip „Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen“. Die Metropolregionen sind sowohl in den bundespolitischen „Leitlinien und Handlungsstrategien“ als auch mit der Verankerung im LEP voll in das Koordinatensystem von Raumordnung und Landesplanung eingebunden.

Sie leisten gerade durch die Einbindung des näheren und weiteren Umlandes einen Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums. Dies geschieht dadurch, dass die ländlichen Räume an der Ausstrahlungs- und Impulsgeberfunktion des Kerns partizipieren und andererseits durch eigene Schwerpunktsetzungen und Aktivitäten die Qualität der Metropolregion im Sinne einer gleichberechtigten Partnerschaft von Stadt und Land maßgeblich mitbestimmen. Metropolitane Entwicklung schafft die Voraussetzung für eine gemeinsame Positionierung von Stadt und Land im internationalen Standortwettbewerb und für die Vermittlung von Standortqualitäten nach außen und innen. Dadurch können auch gerade periphere ländliche Regionen mit ihren spezifischen teilräumlichen Stärken aus der Mitwirkung profitieren (vgl. StMWIVT 2007a: 24).

Freilich ist nicht nur der ländliche Raum Nutznießer von Ausstrahlung und Impulsen der Metropolregionen. Vielmehr bringen auch die ländlichen Räume ihre Stärken in die metropolitane Entwicklung ein, d. h. die Qualität der gesamten Metropolregion ist auch erheblich von dessen Potenzialen positiv beeinflusst. Gerade Teilhabe und Einbindung des näheren und weiteren Umlandes des metropolitanen Kerns sind wesentliche Voraussetzungen für eine dauerhafte Funktionsfähigkeit und optimale Entfaltung einer Metropolregion im Sinne einer Verantwortungsgemeinschaft. Der ländliche Raum hat als gleichberechtigter Partner im Sinne der wertgleichen Lebensbedingungen selbstständigen Anspruch auf alle Daseinsfunktionen (vgl. Goppel 2006: 21).

5.3 Umsetzung eigenständiger Regionalentwicklung

Bei der Politik für den ländlichen Raum kommt es in besonderer Weise auch darauf an, die vielen im Raum vorhandenen Qualitäten, wie etwa attraktive, typische Landschaften, hohe Umweltqualität, lebendige Sozialstrukturen, regionales Wissen, bürgerschaftliches Engagement, hohe kulturelle Identität u. v. m. entsprechend in Wert zu setzen, die Chancen im Raum zu nutzen und eine positive Mentalität/Identität in den Teilräumen zu befördern. Diesen endogenen Entwicklungsansatz („bottom-up-Prinzip“) unterstützt die Landesentwicklung seit langem in Umsetzung der besonderen Gewichtung des Regionalprinzips im LEP mit ihren „weichen Instrumenten“.

Regionalmanagement

Regionalmanagement hat das Anliegen, endogene Potenziale regionaler Teilräume zu erfassen, zusammenzuführen und in Wert zu setzen. Somit kann es spezifischen Belangen optimal gerecht werden. Es zielt darauf ab, durch die Bildung fachübergreifender Netzwerke in den Landkreisen und kreisfreien Städten die regionale Entwicklung zu befördern. Diese Netzwerke umfassen Kommunen, regionale Wirtschaft, wissenschaftliche Einrichtungen, Wirtschaftskammern und Verwaltungen. Das Regionalmanagement

ist als Hilfe zur Selbsthilfe konzipiert und findet vor allem in den ländlichen und strukturschwachen Räumen großen Zuspruch.

Im Rahmen der 2. Säule der Initiative „Allianz Bayern Innovativ“ besteht grundsätzlich für alle Landkreise das Angebot, die Entwicklung, den Aufbau und die Durchführung eines Regionalmanagements mit 50 % der anfallenden Kosten fördern zu lassen. Außerdem stehen an allen Bezirksregierungen in den Sachgebieten Landes- und Regionalplanung Ansprechpartner zur Verfügung, um die Regionen zu beraten und bei der Einrichtung eines Regionalmanagements zu unterstützen.

Die Einrichtung eines Regionalmanagements wird in allen Regierungsbezirken stark nachgefragt. Dabei ist es besonders wichtig, dass der Anstoß und die Initiative aus dem Raum selbst kommen. Dies sichert die notwendige Akzeptanz und dokumentiert die Bereitschaft vor Ort, eigenständige regionale Entwicklung aktiv betreiben zu wollen. Die Regionalmanagement-Initiativen reichen vom Zusammenschluss mehrerer Gemeinden über einzelne Landkreise bis zum Zusammenschluss mehrerer Landkreise oder zu einem Regionalmanagement auf Regierungsbezirksebene.

Bislang konnten bereits in neun Regionen Zuwendungsbescheide erlassen werden bzw. deren Zuwendung steht kurz bevor. Dazu gehören beispielsweise die Initiative Bayerischer Untermain, die Wirtschaftsregion Bamberg-Forchheim GmbH oder die Initiative des Landkreises Deggendorf. Mit zehn weiteren Regionen wurde zudem eine Kooperationsvereinbarung zur Unterstützung der Erarbeitung eines Handlungskonzepts geschlossen. Hierzu gehören etwa die Regionen Ingolstadt, die Landkreise Garmisch-Partenkirchen oder Cham. Mit zahlreichen weiteren Regionen werden darüber hinaus Gespräche über Unterstützungsmöglichkeiten geführt.

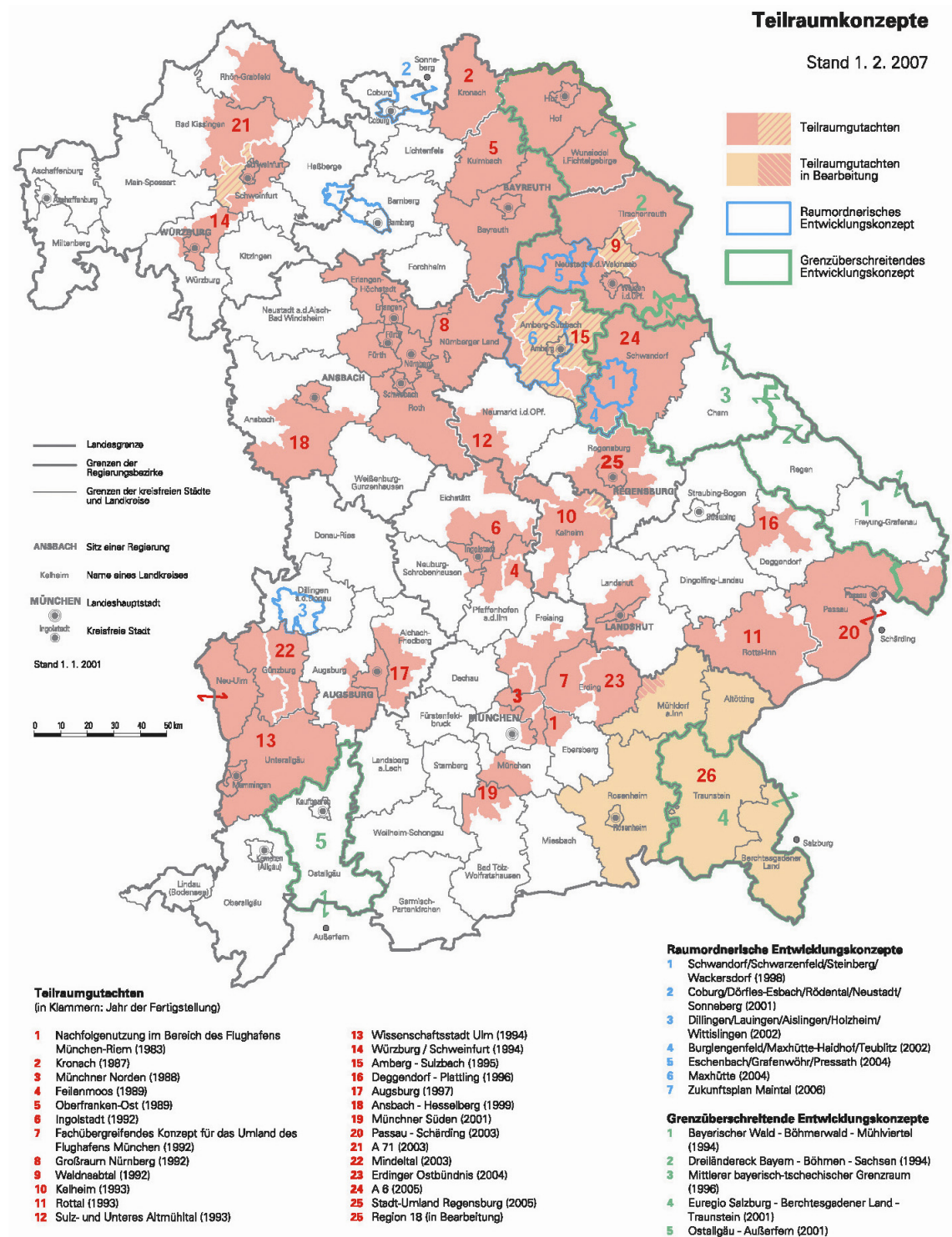
Teilräumliche Entwicklungskonzepte

Teilräumliche Entwicklungskonzepte sind vor allem in ländlichen Teilräumen mit überörtlichen oder regionalen Problemstellungen eine Option. Sie sind fachübergreifende, an den spezifischen Problemen des Teilraums orientierte Entwicklungskonzepte. Untersuchungsgegenstand sind dabei i. d. R. die Bereiche Umwelt/Ökologie, Siedlungswesen und Verkehr als planerische Basis, ergänzend dazu – entsprechend der jeweiligen Problemstellung – die strukturell relevanten Dimensionen im Bereich Wirtschaft und ggf. Infrastruktur. Aufgabe von Teilraumgutachten ist es, auf der Grundlage einer problemorientierten Bestandsaufnahme und einer Analyse der Entwicklungspotenziale des Untersuchungsraums gemeinsam mit den Akteuren im Raum ein Entwicklungsleitbild zu erarbeiten und daraus einzelne problemorientierte Maßnahmen zu entwickeln. Inhaltlicher Kern dieser Entwicklungskonzepte sind planerische Empfehlungen, mit welchen Maßnahmen und Projekten die identifizierten strukturellen Defizite abgebaut und die vorhandenen Entwicklungspotenziale bestmöglich genutzt werden.

Problemstellung und Ansatz können in den einzelnen Teilräumen äußerst unterschiedlich sein. Ausgangslage für die Erarbeitung des Teilraumgutachtens „Stadt-Umland Regensburg“ waren etwa Defizite in der Abstimmung von Entwicklungszielen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden. Mittels des Teilraumgutachtens wurden Ansätze und Strategien für ein effizienteres Zusammenspiel von Kernstadt und Umlandkommunen erarbeitet. Im Rahmen des Raumordnerischen Entwicklungskonzepts „Zukunftsplan Maintal“ hingegen wurden Handlungsansätze zur Koordinierung der vielfältigen Nutzungsinteressen und Planungen zur Freizeitnutzung und Entwicklung des Talraums in einem Gesamtkonzept zur Neuordnung und Stärkung des Raums aufgezeigt.

In Bayern wurde in den letzten Jahren eine Vielzahl von teilräumlichen Entwicklungskonzepten erarbeitet (vgl. Abb. 3). Die Ergebnisse können nicht nur durch Regionalmanagement-Initiativen umgesetzt werden, sondern auch in regionalplanerische Fortschreibungen einfließen.

Abb. 3: Teilraumgutachten



Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Regionalmarketing

Beim Regionalmarketing geht es um die Entwicklung konkreter fachübergreifender Marketingmaßnahmen zur Darstellung der Region, insbesondere zur Positionierung des Raums und zur Herausstellung seiner Stärken. Im verschärften Wettbewerb der Regionen Europas kommt der Vermittlung der Standortqualitäten Bayerns und seiner Teilräume nach innen und außen wachsende Bedeutung zu. Dabei können die Teilräume Bayerns neben ihren klassischen Standortvorteilen (Verkehrsinfrastruktur, gut erschlossene Gewerbe- und Industrieflächen etc.) auch weiche Standortfaktoren einbringen, wie intakte Umwelt, siedlungsstrukturelle Vielfalt, kultureller Reichtum. Durch den Einsatz von Maßnahmen des Regionalmarketings gerade im ländlichen Raum sollen der ansässigen Bevölkerung und Wirtschaft die Vorzüge des eigenen Raumes stärker bewusst gemacht und neue Betriebe oder Institutionen von außen gewonnen werden.

Die Umsetzung des Regionalmarketingkonzepts erfolgt in der Regel durch die Implementierung eines Regionalmanagements.

Bürgergutachten

Als ein Beitrag zur Einbindung von Bürgern und Gesellschaft in die Politik für den ländlichen Raum im Sinne einer Bürgergesellschaft ist ein „Europäisches Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume“, an dem sich zehn europäische Regionen beteiligt haben, erarbeitet worden (vgl. StMWIVT 2007a: 74). Das Bürgergutachten beruht auf einem europäischen Modellprojekt der Initiative für europäische Bürgergutachten (European Citizens Panel Initiative), mit dem bezogen auf die Entwicklung der ländlichen Räume Europas der neue Weg versucht wurde, Bürger hinsichtlich ihrer Meinungen, Einschätzungen und Zukunftsprognosen in die Entwicklung der ländlichen Räume einzubinden. Als Referenzfall in der Bundesrepublik wurde die Mitwirkung an diesem europäischen Projekt an Bayern herangetragen. Bayern hat sich zu dieser Mitwirkung bereit erklärt und beteiligte sich auch finanziell im Rahmen der Erstellung des bayerischen Bürgergutachtens. Das „Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume in Bayern“ ist vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie in Auftrag gegeben und unter unabhängiger Durchführungsträgerschaft der Gesellschaft für Bürgergutachten von Bürgerinnen und Bürgern Bayerns im Jahr 2007 erarbeitet und fertig gestellt worden (StMWIVT 2007b).

Mit der Auswahl von Stadt und Landkreis Landshut sowie Landkreis Wunsiedel i. F. als bayerische Referenzräume wurde bewusst ein breites Spektrum des ländlichen Raums aufgegriffen: Einerseits ein ländlicher Raum in unmittelbarer Nähe und in Verbindung zum Verdichtungsraum München und andererseits ein peripher im Grenzland gelegener ländlicher Raum (vgl. StMWIVT 2007b:1).

Die Ergebnisse können bei der Entwicklung und Umsetzung der Maßnahmen zu Gunsten des ländlichen Raums einfließen. Dies betrifft insbesondere die künftige Ausgestaltung der weichen Instrumente der Landesentwicklung, vor allem des Regionalmanagements. Ganz allgemein wird dem Ansatz des Bürgergutachtens im Rahmen der weichen Instrumente in Zukunft eine stärkere Bedeutung zukommen.

5.4 Aktionsprogramm Bayerns ländlicher Raum

Ein klares Signal der Politik der Staatsregierung für eine eigenständige, zukunftsfähige Entwicklung des ländlichen Raums ist auch das unter Federführung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie – zusammen

mit allen Ressorts – ausgearbeitete „Aktionsprogramm Bayerns ländlicher Raum“, das das Kabinett am 12. Juni 2007 verabschiedet hat.

Abb. 4: Aktionsprogramm Bayerns ländlicher Raum



Eigenständigkeit bewahren
Entwicklung nachhaltig gestalten
Zukunftsfähigkeit sichern

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Gemäß dem Anspruch eines Gesamtkonzeptes verbindet das Aktionsprogramm die wesentlichen politisch-strategischen Zielsetzungen des LEP mit einem breiten fachbezogenen Handlungsspektrum, das alle für den ländlichen Raum relevanten Themen in insgesamt 12 Aktionsfeldern erfasst (vgl. StMWIVT 2007a: 27):

- Globale Märkte und regionale Arbeitsplätze
- Technologieinitiative und Clusterpolitik
- Wirtschaftsfaktor Tourismus

- Zukunftsfähige Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft
- Integrierte ländliche Entwicklung
- Nachwachsende Rohstoffe und regenerative Energien
- Modernes Netzwerk von Verkehrs-, Kommunikations- und Energieinfrastruktur
- Zukunftsfähige Gesellschaft, Bildung, Ausbildung, lebenslanges Lernen und Kultur
- Sozialer Zusammenhalt, Gesundheit, Betreuung und Pflege
- Siedlungsentwicklung, attraktive Wohn- und Gewerbestandorte
- Natur und Kulturlandschaft, Lebensgrundlagen und Ressourcen
- Regionale Entwicklungsinitiativen

Die konkrete Umsetzung des umfangreichen Aktionsprogramms obliegt im Wesentlichen den zuständigen Fachstellen auch im Zusammenwirken mit Partnern in den einzelnen Teilräumen.

Um der Verwirklichung des Aktionsprogramms zusätzlichen politischen Nachdruck zu verleihen und insbesondere die koordinierte, ressortübergreifende Zusammenarbeit zu stärken, wurde ein Staatssekretärausschuss „Ländlicher Raum in Bayern“ eingerichtet. Ein Tätigkeitsbereich dieses Ausschusses ist es, in einem Umsetzungsmonitoring die einzelnen Aktionsfelder zu konkretisieren und den Umsetzungsfortschritt zu dokumentieren.

6 Ausblick

Die Landesentwicklung in Bayern setzt weiterhin auf eine eigenständige Entwicklung des ländlichen Raums. Der ländliche Raum ist und bleibt gleichberechtigter Partner der Verdichtungsräume, mit eigenständigem Anspruch auf alle Daseinsfunktionen.

Sowohl die strategischen Zielsetzungen des LEP als auch die einzelnen Umsetzungsansätze und -maßnahmen sind klare Bekenntnisse der Staatsregierung. Positionen aus Wissenschaft und Praxis, die eine einseitige Konzentration auf die Ballungsräume vertreten, werden klar zurückgewiesen. Die Bayerische Staatsregierung wendet sich auch künftig gegen eine bevorzugte Förderung von Räumen mit hoher Wirtschaftlichkeit und Eigenständigkeit zu Lasten ländlicher Gebiete.

Bei der Sicherung der Zukunftsfähigkeit des ländlichen Raums wird es in besonderer Weise darauf ankommen, diese Räume weiterhin als attraktive Lebens- und Wirtschaftsräume zu erhalten und weiterzuentwickeln. Neben staatlichen Unterstützungsmaßnahmen, wirtschaftlichem und kommunalem Engagement ist die Identifikation von Bevölkerung und Wirtschaft mit ihrem Lebens- und Wirtschaftsraum, mit dessen Stärken und Besonderheiten Grundlage für eine positive Entwicklung.

Unverzichtbare Stützpfeiler sind gerade auch ehrenamtliches Engagement und eine Bürgergesellschaft, die sich in Verbindung von Tradition und Fortschritt in die Entwicklung ihrer Heimat einbringt, z.B. durch Mitwirkung in Vereinen, Einbindung in kommunale und übergemeindliche Aufgabenbereiche und Übernahme von Verantwortung für die Erhaltung und den Ausbau sozialer Netzwerke.

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2007a): Aktionsprogramm Bayerns ländlicher Raum. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2007b): Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume in Bayern. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag (2007): Bayern 2020 – Ländlicher Raum, Heimat mit Zukunft. München.
- Goppel, K. (2006): Das Konzept der Metropolregion: Viel Lärm um nichts oder Aufbruch zu neuen Ufern? In: Institut für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens e.V. (Hrsg.): Metropolregion – Segen oder Fluch für den ländlichen Raum? 19. Heiligenstadter Gespräche. Bamberg, S. 19-22.
- Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Günther Beckstein am 19. Februar 2008 im Bayerischen Landtag: Kommunen im Aufbruch – innovativ und menschlich.

Empirische Belege und Forderungen an eine Entwicklungspolitik peripherer ländlicher Räume

In Anlehnung an die formulierten zehn Thesen können Handlungsfelder festgelegt werden. Trotz des für ländliche Teilräume allgemeingültigen Charakters der einzelnen Teilbereiche sollen diese als Verknüpfung für die mittels Fallbeispielen erarbeiteten Ergebnisse und der Konkretisierung der Thesen dienen.

Die Handlungsfelder im Einzelnen sind:

- Bevölkerung
- Soziale Situation in ländlichen Teilräumen in Verbindung mit Siedlungsstrukturen
- Interkommunale Kooperation
- Versorgung / Erreichbarkeit / Mobilität
- Tourismus / Endogene Potenziale
- Gewerbliche Kooperation / Zukunft des Gewerbes

Jörg Maier

Der demographische Wandel und seine Auswirkungen auf wirtschaftliche und soziale Einrichtungen in Oberfranken

Gliederung

- 1 Grundlagen der Diskussion
 - 1.1 Der demographische Wandel in unserer Gesellschaft
 - 1.2 Entwicklungen und regionale Strukturen der Bevölkerung in Oberfranken als Beispiel peripherer ländlicher Räume
- 2 Zur Frage der Auswirkungen auf wirtschaftliche und soziale Einrichtungen in Oberfranken
 - 2.1 Allgemeine strategische Aussagen
 - 2.2 Auswirkungen auf den Handels- und Dienstleistungssektor
 - 2.3 Auswirkungen auf Einrichtungen im Gesundheitssektor
- 3 Diskussion möglicher Strategien zur Regelung der Probleme
 - 3.1 Ziele und Handlungsanleitungen allgemeiner Art
 - 3.2 Länder-, regional- und branchenspezifische Vorschläge
 - 3.3 Zivilgesellschaftliches Engagement als notwendige Ergänzung zur staatlichen Daseinsvorsorge

Literatur

1 Grundlagen der Diskussion

1.1 Der demographische Wandel in unserer Gesellschaft

Der demographische Wandel betrifft die Gesellschaft insgesamt, wobei die Zunahme der Lebenserwartung und die unzureichende Reproduktion im generativen Verhalten der Bundesbürger zu einer Alterung der Gesamtbevölkerung führt, begleitet von einer zunehmenden Vereinzelung (Single-Haushalte) sowie einer durch die internationalen Wanderungszuwächse bedingten Heterogenisierung der Gesellschaft im Sinne kulturellen und religiösen Hintergrunds. Da jedoch die Bevölkerungsentwicklung aller Wahrscheinlichkeit nach regional unterschiedlich verlaufen wird, etwa aufgrund des weiterhin gegebenen Trends der Suburbanisierung, dürfte die Betroffenheit der Kommunen in Bayern ebenso unterschiedlich sein. Hinzu kommt noch, dass Prognosen auf gesamtdeutscher oder auch landesweiter Ebene nur teilweise Hinweise auf die lokale Situation und Entwicklung geben, da jeweils spezifische kommunalpolitische Entscheidungen auch eigene Entwicklungen und Strukturen zur Folge haben.

Schon hier können folglich einige ausgewählte Thesen formuliert werden:

- Unsere Gesellschaft war durch Jahrzehnte an wirtschaftliches Wachstum gewöhnt.
- Strategien einer Schrumpfung bei Bevölkerung und Wirtschaft waren und sind deshalb nicht entwickelt.
- Trotz bescheidener Erfahrungen in Bezug auf die Situation in den neuen Bundesländern, insbesondere zum Stadtumbau Ost und zu ersten Erkenntnissen aus dem Stadtumbau West, liegen bislang keine zu generalisierenden Rezepte für die Bewältigung derartiger Veränderungen vor.
- Es ist für alle Beteiligten eine neue Aufgabe, an die alle Akteure nur experimentell herangehen und testen können, welche Auswirkungen sich ergeben.
- Dabei muss beachtet werden, dass diese Prozesse regional überaus unterschiedlich ablaufen bzw. ablaufen werden. Regional differenzierte Betrachtungen mit planerischem Augenmaß sind unerlässlich.

Nicht zuletzt die letzte These führt zur Begründung der Auswahl Oberfrankens bzw. verschiedener Teilräume, um anhand der unterschiedlichen Prozessabläufe regional- bzw. lokalspezifische Regelungsansätze zu diskutieren. Oberfranken zählt nicht nur im kurz- bis mittelfristigen Zeitrahmen in Teilen zum Typus schrumpfende Räume, sondern weist auch im langfristigen Entwicklungsgang deutlich unterdurchschnittliche Werte in Bayern auf.

1.2 Entwicklungen und regionale Strukturen der Bevölkerung in Oberfranken als Beispiel peripherer ländlicher Räume

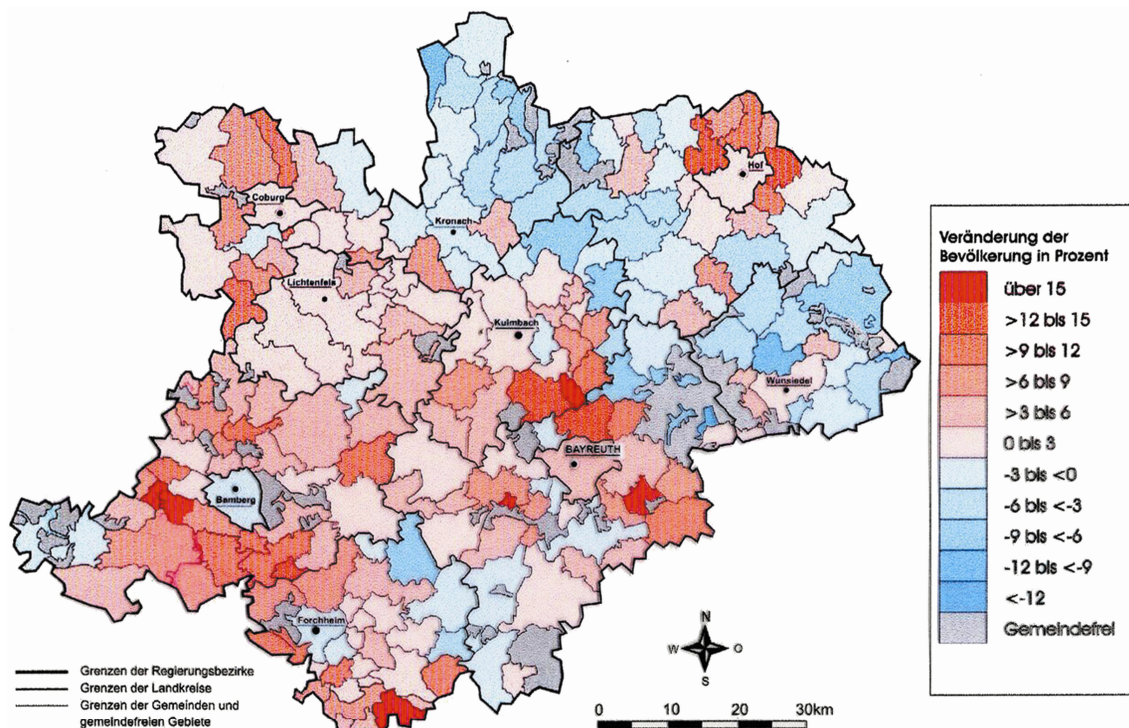
Nimmt man nur die letzten 40 Jahre, so setzte ab den 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts ein Bevölkerungsrückgang in dem Maße ein, dass dieser z. B. im Regionalplan der Planungsregion Oberfranken-Ost als eines der Hauptprobleme der Region schon in dieser Zeit bezeichnet wurde. Insgesamt verlor Oberfranken zwischen 1970 und 1987 42.555 Einwohner, ein Rückgang, der sich in weit überwiegendem Maße auf die Region Oberfranken-Ost konzentrierte (- 40.540 Einwohner).

Zu völlig neuen Entwicklungstendenzen kam es durch die politische Wende und die Wiedervereinigung 1989/90. Zuwanderer aus den neuen Bundesländern führten zu einem Ausgleich, teilweise sogar zu einer Umkehr der bisherigen Entwicklungen. Dabei gab es im Jahr 1990 den höchsten Wanderungsgewinn gegenüber der ehemaligen DDR:

über 77.000 Personen bayernweit. Auch für Oberfranken-Ost brachte dieses Jahr die stärksten Gewinne mit 159,7 Personen je 10.000 Einwohner. Generell kann man sagen, dass von dieser Zuwanderung aus den neuen Bundesländern besonders die grenznahen Gemeinden in den Landkreisen Hof, Wunsiedel im Fichtelgebirge, Kronach und Coburg betroffen waren.

Ab dem Jahr 1993 trat ein neues Phänomen auf, das der oberfränkische Raum bislang nicht kannte, nämlich die Auswirkung offener Grenzen. Allmählich setzten sich auch die wirtschaftlichen Beziehungen und „Normalisierungstendenzen“ offener Grenzen durch, die dazu führten, dass sich nach 1992 der Bevölkerungszuwachs verlangsamte und sich teilweise sogar in eine Bevölkerungsabnahme umkehrte. So verloren die peripheren Gemeinden in den Landkreisen Hof und Wunsiedel wieder an Einwohnern, demgegenüber verzeichnen die nördlichen Umlandgemeinden von Bayreuth und Hof einen weiterhin starken Bevölkerungszuwachs von über 10%. Ebenso gewannen die Gemeinden südöstlich von Bayreuth und entlang der Autobahn A 9 an Bevölkerung (vgl. Abb. 1).

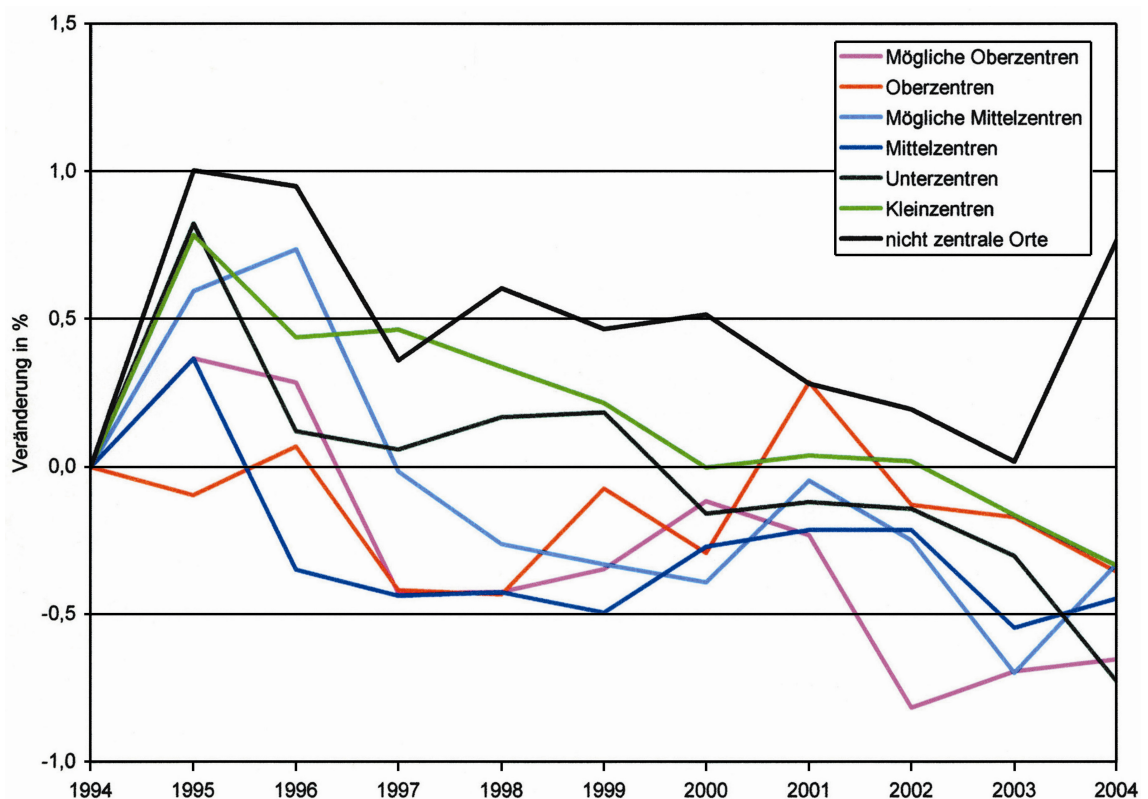
Abb. 1: Entwicklung der Bevölkerung in den Gemeinden Oberfrankens zwischen 1994 und 2000



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung Ausgabe 1994 und 2000

In jüngster Zeit fällt der verstärkte Schrumpfungsprozess der Bevölkerung insbesondere in den Landkreisen Hof und Wunsiedel im Fichtelgebirge auf, ein alarmierender Prozess, der Planung wie Politik herausfordert. Allein die Teilregion Hof-Wunsiedel hat zwischen 2000 und 2006 rund 13.000 Menschen verloren. Allerdings ist dabei festzuhalten, dass selbst dort zwischen den einzelnen Gemeinden und auch innerhalb der Orte erhebliche Unterschiede auftreten können (z. B. in Johanneszeche bzw. in Schönbrunn in der Stadt Wunsiedel). Ebenso wird deutlich, dass das Wachstum besonders in den nicht zentralen Orten, häufig im suburbanen Raum auftritt, während gerade die Oberzentren stagnieren oder leichte Abnahmen aufweisen (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Veränderung der Einwohnerzahlen in den Zentralen Orten Oberfrankens 1994 bis 2004 in Prozent

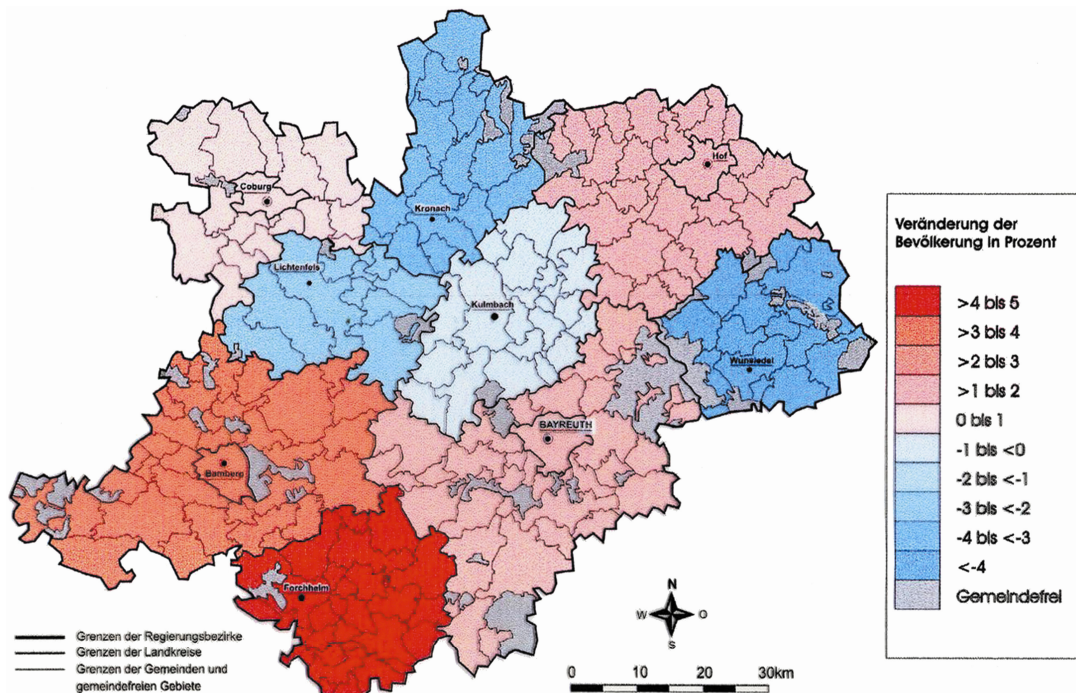


Bei den Prognosen des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung zeigt sich jedoch auch, dass die jeweiligen Prämissen entscheidenden Einfluss haben, schwankt doch etwa die Prognose für den Landkreis Kulmbach zwischen leichter Abnahme und bemerkenswerter Zunahme zwischen den Varianten 4 und 5¹ (vgl. Abb. 3 und 4). Allerdings bleiben die Aussagen bezüglich der Bevölkerungsabnahme für die Landkreise Kronach, Lichtenfels und Wunsiedel im Fichtelgebirge recht einheitlich. Für diese Landkreise gilt die politische Herausforderung besonders.

Unabhängig von den regionalspezifischen Auswirkungen ist festzuhalten, dass auch in Bayern mit einem wachsenden Anteil der über 60-Jährigen und einem schrumpfenden Anteil der unter 20-Jährigen zu rechnen ist, eine zunehmende Lebenserwartung sich andeutet, verbunden mit einer Verlängerung der nachberuflichen Lebensphase, jedoch wohl auch mit einem wachsenden Wohlstandsgefälle und einer erhöhten Angst vor „subjektiver Armut“.

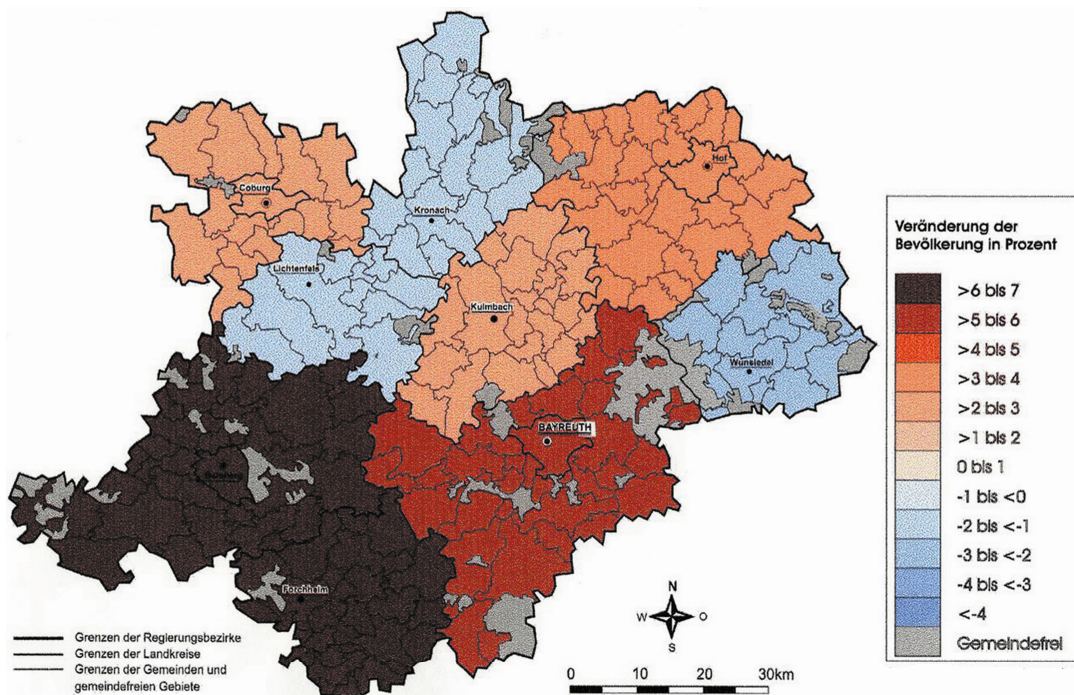
¹ Beide Varianten unterscheiden sich in der Höhe des Wanderungsüberschusses.

Abb. 3: Entwicklung der Bevölkerung in den Gemeinden Oberfrankens zwischen 2002 und 2020 (Variante 4)



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 10. Bevölkerungsvorausberechnung Mai 2004, S. 21

Abb. 4: Entwicklung der Bevölkerung in den Gemeinden Oberfrankens zwischen 2002 und 2020 (Variante 5)



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 10. Bevölkerungsvorausberechnung Mai 2004, S. 21

Regional differenziert betrachtet, sehen die vorliegenden Prognosen einen relativen Rückgang der Erwerbspersonen in großen Teilen des oberfränkischen und des unterfränkischen Raumes bei einer weiteren Zunahme der über 60-Jährigen vor. Diese Altersgruppe hatte bereits im Jahre 2002 in der Planungsregion Oberfranken-Ost einen Anteil von 19,9% (bayerischer Durchschnitt 16,8%) erreicht. Da auch der prognostizierte Rückgang der unter 20-Jährigen in den Planungsregionen Oberfranken-Ost und -West sowie Rhön-Grabfeld mit 22-28% weit über dem bayerischen Durchschnitt von 16% liegt, kann für die ländlichen Gebiete ein hoher bis sehr hoher Betroffenheitsgrad von Schrumpfungsprozessen der Bevölkerung angenommen werden.

2 Zur Frage der Auswirkungen auf wirtschaftliche und soziale Einrichtungen in Oberfranken

2.1 Allgemeine strategische Aussagen

Die Antwort auf die Frage nach den Auswirkungen auf wirtschaftliche und soziale Einrichtungen bezieht sich auf zwei Aspekte dieses Phänomens, nämlich den angenommenen Rückgang der Bevölkerung, verstärkt in besonderem Maße in peripheren ländlichen Räumen, möglicherweise auch in altindustrialisierten Regionen, und die zunehmende Alterung der Bevölkerung, gravierend in Gebieten, in denen beide Komponenten sich überlagern, also z. B. im Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge. Auswirkungen werden dabei ganz allgemein zu Tragfähigkeitsproblemen (u. a. im Infrastrukturbereich, bei der Verkehrs-, Energie- und Wasserversorgung, bei Handel und Dienstleistungen) die teilweise einen altersspezifischen Infrastrukturbedarf forcieren oder in den größeren Städten als Zielgebieten ausländischer Zuwanderung weitere Einrichtungen für Integrationsaufgaben erfordern.

Mögliche Auswirkungen können den Wohnungsmarkt, den Arbeitsmarkt (etwa die Abwanderung junger qualifizierter Arbeitskräfte) bis hin zur Veränderung des sozialen Gefüges, des regionalen Images und – nicht zuletzt – der Finanzsituation der Kommunen umfassen. Von diesen Wirkungsbereichen sind Kommunen deshalb im besonderen Maße betroffen, weil sie für die öffentliche Daseinsvorsorge Verantwortung tragen. Um wiederum den Aspekt regionaler Differenzierung anzusprechen, sei die Polarisierung der Entwicklung in der Weise betont, dass in peripheren ländlichen Räumen mittel- bis langfristig z. B. bei Kinderkrippen, Kindergärten und Schulen mit einem Bedarfsrückgang zu rechnen ist (in den neuen Bundesländern bereits aktuell), während in manchen suburbanen Gebieten ein nicht unerheblicher Neubedarf auftreten dürfte.

Dies kann zu folgenden Problemen führen:

- Der Bevölkerungsrückgang kann zu generellen Tragfähigkeitsproblemen (ÖPNV, Handel und Dienstleistungen, soziale und kulturelle Infrastruktur, Energie- und Wasserversorgung) führen.
- Die Altersstrukturverschiebungen bewirken starke Schwankungen beim altersspezifischen Infrastrukturbedarf und erschweren dessen kontinuierliche Planung.
- Die alternde Gesellschaft erhöht die Nachfrage nach altengerechten Infrastrukturen.
- Die Internationalisierung erfordert Einrichtungen für Integrationsaufgaben, insbesondere in Stadtregionen.
- Die Suburbanisierung führt in einigen Räumen zu einem Nebeneinander von Kernstädten mit unterausgelasteter Infrastruktur und Umlandkreisen mit Neubedarf.

2.2 Auswirkungen auf den Handels- und Dienstleistungssektor

Eine Analyse der Auswirkungen im Handelsbereich steht vor dem Problem der nur teilweise vorhandenen statistischen Daten, etwa für eine Prozessanalyse. So liegen aus der Handels- und Gaststättenzählung 1993 Daten vor, neuere Daten müssen eigens erhoben werden. Um für die Zeit 1993 bis 2005 (Zeitpunkt eigener neuer Erhebungen) Aussagen treffen zu wollen, können folgende Stichworte angeführt werden:

- Verstärkte Konzentration: Die Marktmacht großer Ketten wächst, die des mittelständischen Einzelhandels sinkt.
- Zunehmende Filialisierung: Die Zahl von Filialbetrieben großer Unternehmen steigt.
- Verkaufsflächenexpansion: Als Folge von Angebotsausweitungen gewinnt großflächiger Einzelhandel an Bedeutung.
- Dynamische Entwicklung auf der „grünen Wiese“: Durch Agglomerationen von Geschäften entstehen „Subzentren“ des Handels in Gewerbegebieten am Stadtrand mit dem Vorteil der besseren Erreichbarkeit, ausreichender Parkplätze und günstigerer Pachtpreise.
- Trend zum Erlebniseinkauf: Die Gründung von Einkaufszentren (z.B. Rotmain-Center in Bayreuth) trägt diesem Trend Rechnung.

Erweitert man diese Aussagen besonders auf die Zeit des neuen Jahrhunderts, so bieten sich dazu einmal die Aussagen der Regionalpläne Oberfranken-West und -Ost an sowie neuere Informationsquellen des Jahres 2005:

So weist etwa der Regionalplan Oberfranken-West darauf hin, dass zwar eine ausreichende Warenversorgung der Bevölkerung durch den Handel in weiten Teilen der Region gewährleistet ist, es jedoch durchaus Teilräume gibt, in denen eine verbrauchernahe Grundversorgung vor allem mit Gütern des kurzfristigen Bedarfs in stationären Einzelhandelsgeschäften nicht auf Dauer gewährleistet werden kann (etwa in peripher gelegenen Gebieten). Eine Schließung hat oft erhebliche Folgen insbesondere für immobile Menschen.

Damit ist ein gerade in den letzten Jahren auftretendes Problem angesprochen, die Ausdünnung mit Einrichtungen des Einzelhandels in verschiedenen Teilräumen Oberfrankens. Der Prozess ist deshalb so problematisch, weil bereits Dienstleistungsbetriebe der öffentlichen Hand, etwa Postfilialen, oder des privaten Sektors, etwa Bankfilialen, diese Entwicklungsrichtungen vorgeführt haben (vgl. Abb. 5 und 6, vgl. Danielzyk/Dittmeier 2002).

Abb. 5: Ausdünnung des Postfilialnetzes mit der Postreform II (im Zeitraum vom 01.01.1994 bis 01.01.1998) in den Gemeinden der Landkreise Bayreuth, Hof, Kulmbach und Wunsiedel

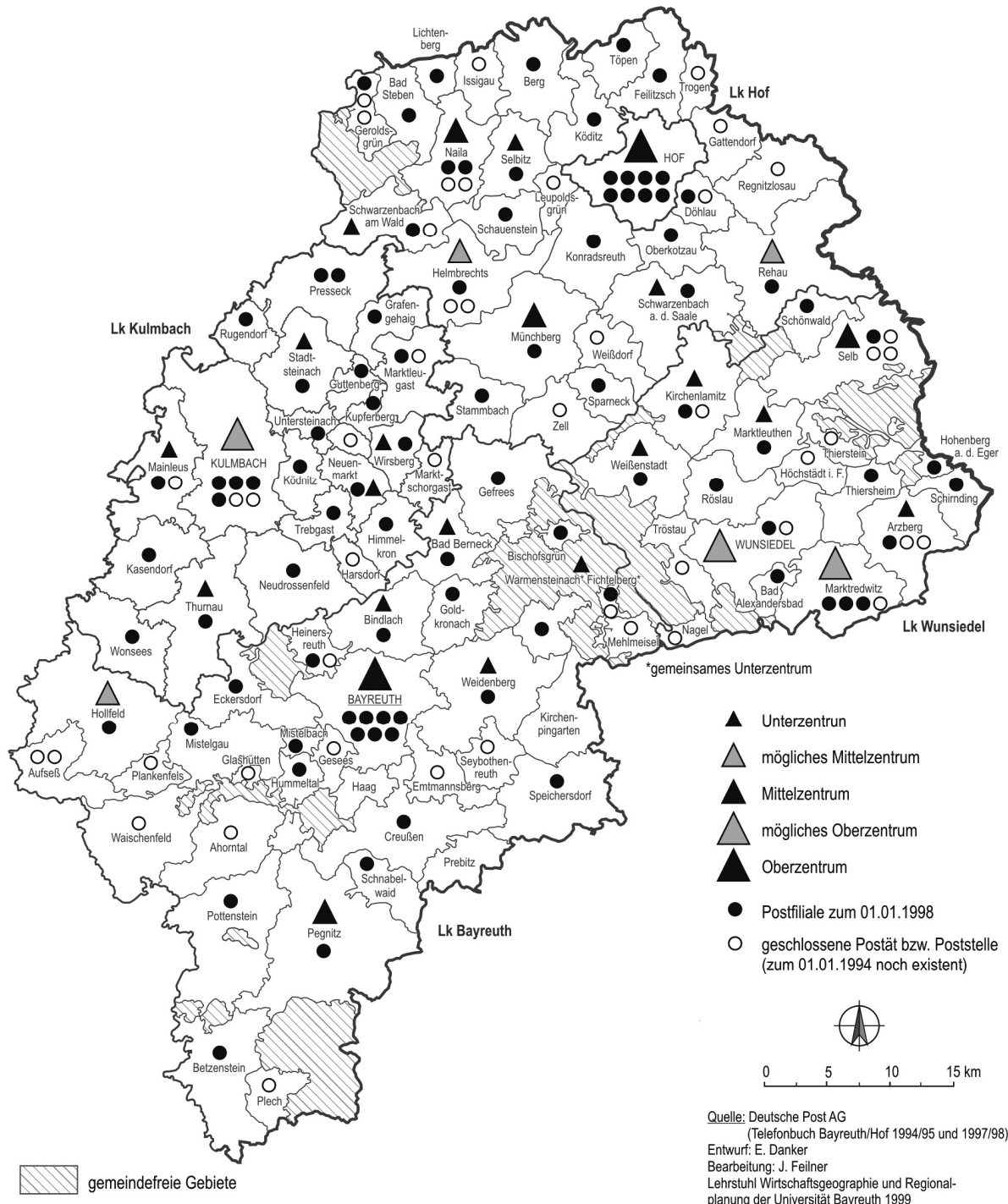
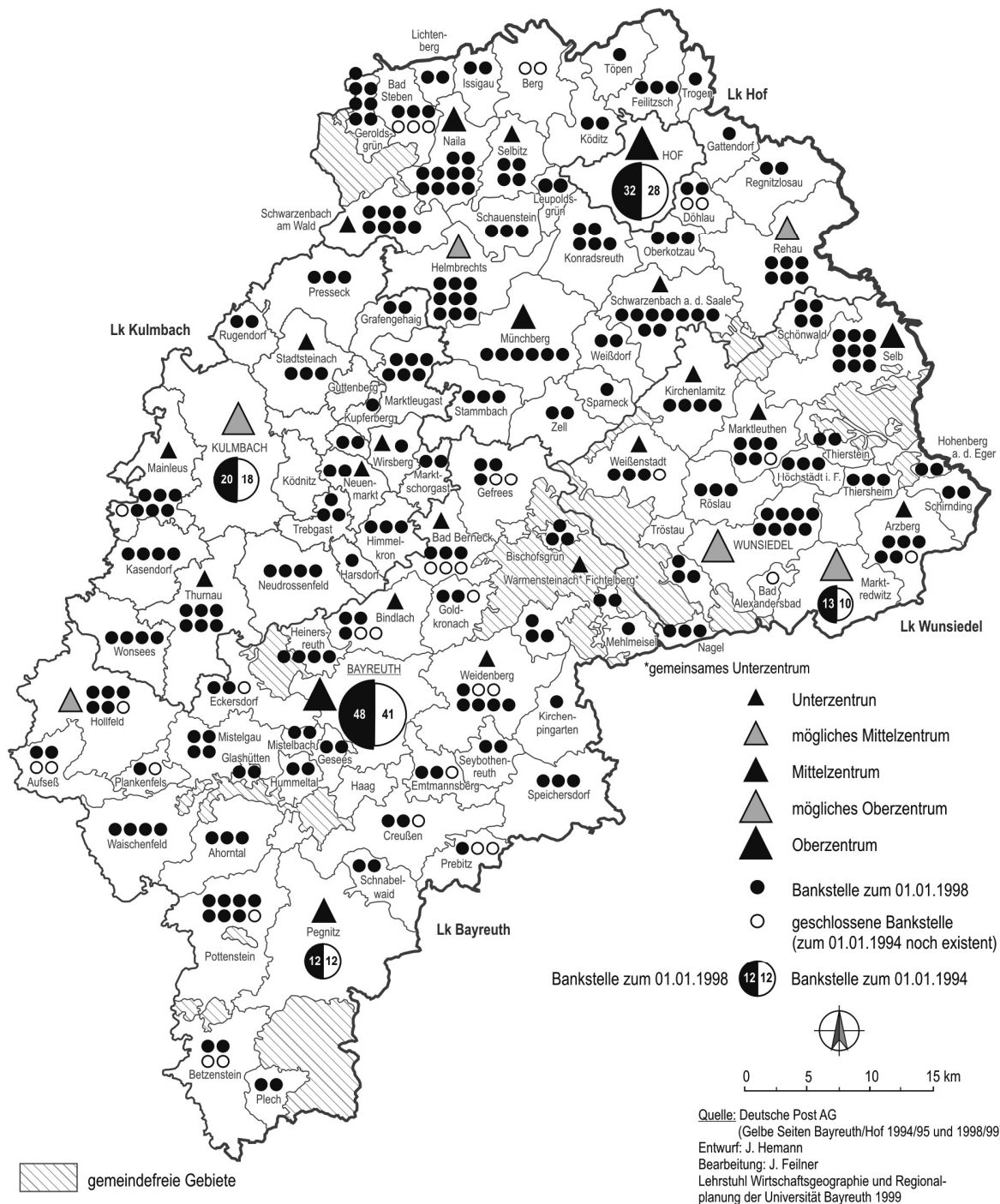


Abb. 6: Entwicklung des Bankfilialnetzes (im Zeitraum vom 01.01.1994 bis 01.01.1998) in den Gemeinden der Landkreise Bayreuth, Hof, Kulmbach und Wunsiedel



Regional werden damit die schon einmal angesprochenen Räume betont, z. B. in der Fränkischen Schweiz oder im Frankenwald, jedoch häufig in den Gemeinden mit großer Zahl an Ortsteilen mit geringer Bevölkerungszahl, in denen sich darüber hinaus der demographische Wandel erheblich auswirkt (etwa in Teilen des Landkreises Wunsiedel im Fichtelgebirge). Damit ist auch ein wesentlicher Einflussfaktor der Entwicklung des Handels in Oberfranken angesprochen, die Alterung der Bevölkerung insbesondere in den Landkreisen Kronach, Hof und Wunsiedel im Fichtelgebirge sowie in Letzterem

auch die teilweise vorhandene Abwanderung jüngerer, qualifizierter Bevölkerungsgruppen.

Dies zeigt sich auch in der Darstellung der Einzelhandelsbetriebe und -beschäftigten 2005, einer Sonderauswertung des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung, wonach nicht nur der Zahl nach, sondern auch bezüglich der Größenstruktur die Ober- und Mittelzentren erwartungsgemäß hervortreten, während andererseits deutliche Lücken in der Versorgung im Fichtelgebirge, im Frankenwald und vor allem in der Fränkischen Schweiz vorhanden sind (vgl. Beitrag Breitenfelder in diesem Band).

Erweitert man diese auf statistischer Daten beruhenden Aussagen auf empirische, kleinräumlich durchgeführte Erhebungen, bieten sich die Ergebnisse eines studentischen Geländepraktikums der Universität Bayreuth 2005 an. Sie beziehen sich auf die beiden Gemeinden Röslau und Thierstein im Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge (im historischen Sechsamterland):

Die Gemeinde *Röslau*, ca. 2.500 Einwohner, am Rande des Naturparks Fichtelgebirge gelegen, lange Zeit landwirtschaftlich geprägt, im 20. Jahrhundert Standort von Porzellanindustrie, ist heute durch Alterung bzw. Abwanderung der Bevölkerung gekennzeichnet, was neben einer innerörtlichen Gewerkekonzentration schon zu vermehrten Leerständen bei Wohnhäusern und Gewerbebetrieben geführt hat. Bei der Versorgungssituation war im Rahmen der Befragungen der Bevölkerung festzustellen, dass diese ausgesprochen ungünstig beurteilt wird (mit einer Durchschnittsnote von 3,7). Dies führt dazu, dass 21 % der Befragten Online-Shopping betreiben, vor allem bei Bekleidung und Büchern, sowie gerne auf mobile Verkaufseinrichtungen zurückgreifen, im konkreten Fall auf das Angebot eines mobilen Bäckers. Wie man erkennt, versucht die Bevölkerung, Alternativen zum nicht mehr bzw. nicht mehr ausreichend vorhandenen Einzelhandelsangebot zu finden, was sich auch in der Zunahme von Fahrgemeinschaften und Nachbarschaftshilfe zeigt.

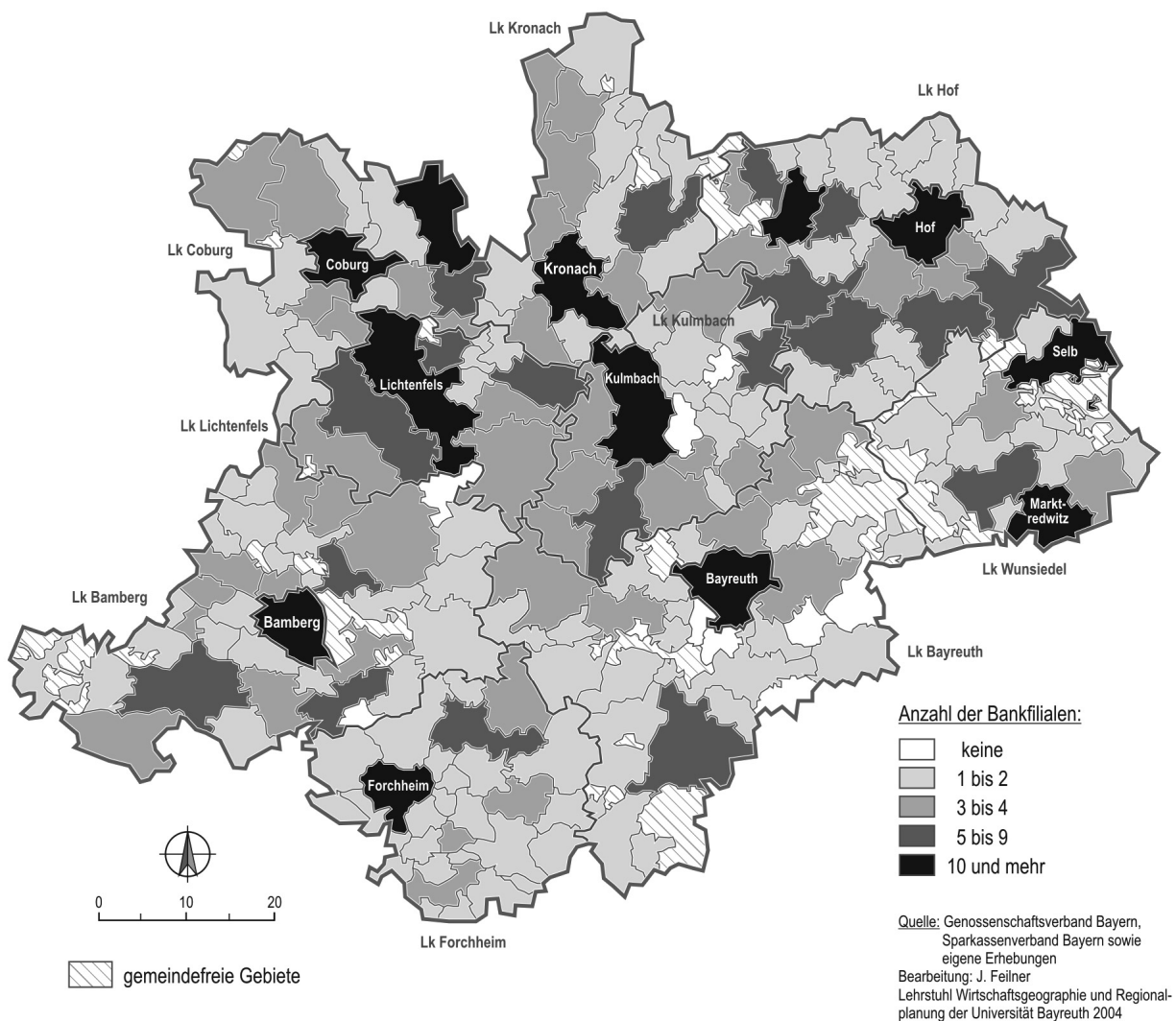
In der Marktgemeinde *Thierstein*, rund 1.500 Einwohner, mit einer ganzen Reihe interessanter historischer Gebäude, spielte die Porzellanindustrie (in Selb) traditionsgemäß eine große Rolle. Der massive Abbau der dortigen Beschäftigungszahlen wirkte wie ein Schock auf dem Arbeitsmarkt und erst langsam entwickeln sich neue Betriebe und Beschäftigungsmöglichkeiten. Auch wird verständlicherweise angesichts zahlreicher Leerstände die Versorgungssituation ungünstig von der Bevölkerung beurteilt, das Online-Angebot und auch mobile Angebotsformen werden jedoch wenig oder gar nicht genutzt. Neben Nachbarschaftshilfe hat sich bei vielen Befragten Resignation breit gemacht, Konsumverzicht ist häufig die Folge, wohl eine kritische Situation angesichts des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen.

Ziehen wir als weiteren Bereich der Dienstleistungen die Versorgung mit Banken und Sparkassen heran, so sind auch diese Standorte in den letzten Jahren häufig ausgedünnt (vgl. Abb. 6) oder in ihrer Angebotstiefe reduziert worden. Deshalb wird von Seiten der Nachfrager gerade in peripheren ländlichen Räumen das Fehlen einer wohnortnahen Versorgung beklagt. Zwar kann aktuell noch von einer relativ günstigen flächendeckenden Versorgungssituation gesprochen werden, jedoch ist in weiten peripheren Teilen Oberfrankens ein dünnes Geschäftsstellensystem gegeben. So sind im größten Bereich der Fränkischen Schweiz, dem Fichtelgebirge, dem nördlichen Frankenwald sowie der Region nördlich von Hof zwei Filialstellen oder weniger je Gemeindegebiet anzutreffen, wodurch sich durch eine zusätzliche Reduzierung in diesen Räumen eine rasch entstehende Versorgungsproblematik ergeben könnte (Neundörfer 2007).

Ohne Filialstandorte sind insgesamt zehn der 214 Gemeindegebiete in Oberfranken. Oberfranken liegt mit rund 1.500 Einwohnern je Bankstelle deutlich unter dem bundesdeutschen Durchschnitt. Damit besitzt die Region immer noch eines der stärksten nationalen und internationalen Filialnetze. Auch diese Tatsache bestätigt einmal mehr, dass es in Zukunft zu einer noch stärkeren Ausdünnung kommen wird. Dabei lassen sich wiederum im Bereich der Fränkischen Schweiz und des nördlichen Frankenwaldes sowie in Ansätzen im Fichtelgebirge, mit Ausnahme des Grenzraumes, Filialstellen erkennen, die deutlich weniger als 1.500 Einwohner betreuen (vgl. Abb. 7).

Bei einem räumlichen Vergleich der Standorte der Filialstellen der einzelnen Banken mit den im Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003 bzw. im Regionalplan Oberfranken-Ost definierten Zentralen Orte lassen sich ähnliche Tendenzen erkennen. Allein Klein- und Unterzentren verfügen demnach über beinahe die Hälfte aller Standorte der Filialen in Oberfranken. Dabei scheinen gerade diese in Zukunft von Filialnetzreduzierungen am intensivsten betroffen zu sein.

Abb. 7: Filialnetz der Kreditinstitute in Oberfranken 2004



Quelle: Neundörfer (2007: 152)

2.3 Auswirkungen auf Einrichtungen im Gesundheitssektor

Greift man als weiteres Beispiel aus dem Spektrum der möglichen Wirkungen jene auf die soziale Infrastruktur heraus, so zeigt sich die lokale bzw. teilräumliche Betroffenheit besonders deutlich. So ist zwar die medizinische Versorgung im stationären und ambulanten Bereich in Oberfranken noch ausreichend vorhanden, für die hausärztliche Versorgung zeichnet sich jedoch ab, dass aufgrund zahlreicher altersbedingter Praxisaufgaben in den nächsten fünf bis zehn Jahren und der Schwierigkeiten bei der Wiederbesetzung der Praxen eine Unterversorgung wahrscheinlich ist. In Räumen mit hoher Mobilität ist dies möglicherweise zu regeln, in Gebieten mit überdurchschnittlich vielen alten Menschen und geringer Mobilität führt dies rasch zu erheblichen Problemen für die Versorgung der Bevölkerung in diesen Räumen.

Dabei wird der Bedarf an ambulanter und haushaltsnaher Unterstützung für ältere Menschen weiter steigen. Die familiären Netzwerke werden u. a. aufgrund der Abwanderung dünner und ein größerer Teil der älteren Menschen wird auf Hilfe von außen angewiesen sein. Gleichzeitig werden diese Dienstleistungen immer teurer, da die Finanzierung in der bisherigen Form über die Pflegeversicherung nicht mehr möglich sein wird. Um eine Kostenexplosion im Pflegebereich zu vermeiden, sind neue Ansätze und Organisationsformen in der Pflege zu finden. Zukunftsfähig sind insbesondere nachbarschaftsbezogene Ansätze, die darauf zielen, Synergieeffekte bei den professionellen Dienstleistungen und der Mobilisierung von sozialen Netzwerken und Selbstorganisation zu erreichen.

3 Diskussion möglicher Strategien zur Regelung der Probleme

3.1 Ziele und Handlungsanleitungen allgemeiner Art

Um den Prozess der demographischen Entwicklung beeinflussen zu können – durchaus schwierig auf der lokalen und regionalen Ebene – ist zunächst das Erkennen und die Wahrnehmung der sich vollziehenden Abläufe erforderlich. Eine der wichtigsten Aufgaben der Raumordnung und der Regionalen Entwicklungspolitik besteht in der Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Deshalb erscheint es notwendig, in Regionen, die Bevölkerungsverluste verzeichnen, sämtliche kommunalen Planungsprozesse dahingehend zu untersuchen, ob sie sich mit den derzeitigen und prognostizierten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kommunalen Entwicklungstendenzen vereinbaren lassen. Mit traditionellen wachstumsorientierten Handlungsstrategien werden sich dabei keine effektiven Lösungen der Umstrukturierung finden lassen.

Die wachstumsorientierte „Verteilung“ von Zuwächsen, die vorwiegend auf Neuausweisung und Neubau orientierten Instrumente und die ordnungsorientierte Steuerung der Flächennutzung und baulichen Entwicklung stellen Planungsansätze dar, die auf der Grundlage eines wirtschaftlichen Wachstums entwickelt wurden. Hier gilt es, in den betroffenen Regionen umzudenken und die Planungsansätze stärker in Richtung Bevölkerungsrückgänge und Alterung zu orientieren.

Eine kosteneffektive Bestandsentwicklung, eine Stabilisierung, gar eine Revitalisierung oder eine Wiedernutzung von Flächen und Gebäuden benötigen eine Planung als Management von Umstrukturierungsprozessen, die strategische und integrierte Konzepte nutzt und sich von der eingegengten Sicht auf das eigene Kommunalgebiet löst, um zu versuchen, mit interkommunalen Kooperationen und intersektoralen Koordinationen den Prozess zu steuern. Vielfach gilt es, dieses Zusammenwirken von öffentlicher Hand

und privater Wirtschaft durch bürgerschaftliches Engagement zu unterstützen, was nicht zuletzt auch die Akzeptanz der Maßnahmen fördert.

3.2 Länder-, regional- und branchenspezifische Vorschläge

Bereits seit den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts ist das Konzept der *ländlichen Zentren in Irland* bekannt. Häufig ausgehend von einem Restaurant mit Pub erweiterte sich die Einrichtung um einen Lebensmittelbereich, eine Apotheke, einen Andenken-shop für Touristen, eine Postfiliale bzw. einen Bankautomaten, eine Rotkreuz-Station und weiteres. Meist an Verkehrsknoten gelegen, wird somit die Versorgung in ländlichen Räumen aufrechterhalten.

Damit verwandt ist in Deutschland, ebenfalls seit den 1990er-Jahren, der *Nachbarschaftsladen* (vgl. Stiens/Pick 2001). Das Personal wird von den Gesellschaftsmitgliedern gestellt, das Honorar entspricht nicht immer den marktüblichen Sätzen, wobei neben der Grundversorgung der Bevölkerung ein breites Spektrum an öffentlichen und privaten Dienstleistungen vorkommen kann. Bemerkenswerte Beispiele sind in Bayern etwa Rödelsee im Landkreis Kitzingen und – recht erfolgreich – die Gemeinde Niederrieden im Landkreis Unterallgäu.

In gleicher Weise müssten hierzu noch die Modelle zur *dezentralen Erhaltung von Nachbarschaftsdiensten* und das *Bürger-Büro* gerechnet werden.

Um die Nahversorgung aufrechtzuerhalten, müssen flexible Formen der Grundversorgung, wie z.B. *Bring- und Abholdienste* weiterentwickelt und *e-Commerce-Strukturen* in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere auf Ebene der Kommunen, aufgebaut werden. Nachbarschaftshilfe und privates bürgerliches Engagement sollen gefördert werden.

Die Aufrechterhaltung der *wohnnahen schulischen Grundversorgung* mit Grund- und Hauptschulen ist wesentlich für die Funktionsfähigkeit des peripheren ländlichen Raumes. Bei Bedarf müssen zur Sicherung der schulischen Mindestausstattung *jahrgangsgemischte Klassen* und kleine Klassenstärken mit angepassten pädagogischen Konzepten eingerichtet werden. Bei den Berufsschulen ist eine stärkere landkreisübergreifende, in der Nähe der Grenze von Bundesländern aber auch eine länderübergreifende Kooperation erforderlich.

Grundsätzlich gilt es, eine Bündelung von Infrastrukturangeboten an Zentralen Orten, regionalen Siedlungsschwerpunkten und Verkehrsknotenpunkten bei gleichzeitigem Aufbau mobiler Versorgungssysteme (Gesundheitszentren, mobile ärztliche Versorgung, Rufbusse, Anruf-Sammel-Taxis usw.) anzustreben; eine Koppelung von Funktionen (z.B. mobile Bibliotheken mit Paketdiensten) ist vorzunehmen. Gleichzeitig muss eine Neubewertung bzw. Anpassung von Mindeststandards bei der kommunalen Daseinsvorsorge erfolgen und eine regionale Koordination des Angebots geprüft werden.

In diese Richtung zielt ein Projekt der japanischen Post, für uns wohl noch eine Vision: Dort, insbesondere in ländlichen, peripheren Gebieten, übernimmt der Postbote neben seinen Kernaufgaben der Zustellung auch Aufgaben der Fürsorge. So sieht er vor allem bei älteren und alleinstehenden Personen vorbei, erkundigt sich nach deren Wohlergehen und führt gelegentlich auch kleinere Hilfsarbeiten durch. Im Durchschnitt sind dies sechs bis sieben Personen, die täglich eine Betreuung erhalten, finanziert durch Zuschüsse der Gemeinden und der staatlichen Sozialversicherung – ein Modell, das auch für uns nicht so abwegig ist.

3.3 Zivilgesellschaftliches Engagement als notwendige Ergänzung zur staatlichen Daseinsvorsorge

Unter der Annahme, dass der öffentliche Auftrag umfassender Daseinsvorsorge von Seiten des Staates nicht mehr aufrechterhalten werden kann, wird es trotz der oder gerade entgegen den derzeitigen individualistischen Tendenzen in unserer Gesellschaft darum gehen, eine neue bzw. vertiefende, weil in den ländlichen Räumen noch lebendige bürgerschaftliche Eigenverantwortung weiter zu entwickeln. Dies trifft schon heute besonders im Sportbereich, jedoch auch im Kultur- und Sozialbereich zu. Glück (2000) sieht dabei als die beiden Säulen dieser „aktiven Bürgergesellschaft“ zum einen die Verantwortung für sich selbst und für andere sowie zum anderen die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips in allen Lebensbereichen mit dem Vorrang der kleinen Einheit. Der Staat wird jedoch nicht aus seinen Verpflichtungen entlassen, hat er doch etwa den sozialen Ausgleich durch die Solidarität der Starken mit den Schwachen sicherzustellen.

Dafür ist auf ein neues Denken der Menschen vor Ort im Sinne eben einer *engagierten Zivilgesellschaft* hinzuwirken. Da zu diesem Thema derzeit vielerorts gearbeitet wird und man von den Umsetzungen auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg bereits lernen kann, etwa was das Engagement, die gekonnte Außenpräsentation und die vielfältige Informationspolitik betrifft, erscheint die Erarbeitung aktueller, integrierter Seniorenpläne mit entsprechendem Engagement der Senioren selbst eine Notwendigkeit, allerdings im Sinne eines Netzwerkes verschiedener Kommunen, im Interesse möglichst großer Lerneffekte.

Literatur

- Danielzyk, R.; Dittmeier, V. (2002): Konsequenzen der Deregulierung in Staat und Gesellschaft für die Raumordnung. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover, S. 120-126. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 217.
- Glück, A. (2000): Die aktive Bürgergesellschaft. In: Glück, A.; Magel, H. (Hrsg.): Neue Wege in der Kommunalpolitik. München, S. 1-10.
- Stiens, G.; Pick, D. (2001): Nachbarschaftsdienste in dünn besiedelten Gebieten. Bonn. = Arbeitspapiere des BBR, H. 1.
- Neundörfer, M. (2007): Strukturwandel im Bankensektor – Auswirkungen auf Standorteffizienz sowie Versorgungslage. In: Maier, J. (Hrsg.): Wirtschaftsgeographie von Oberfranken. Bayreuth, S. 143-157. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, H. 256.

Michael Breitenfelder

Erreichbarkeitsprobleme von Versorgungsangeboten und angepasste Mobilität in ländlichen Teilräumen Bayerns – Beispiele aus den Landkreisen Kulmbach und Wunsiedel im Fichtelgebirge

Gliederung

- 1 Problemstellung
- 2 Elemente der Erreichbarkeit
 - 2.1 Nachfrageseite
 - 2.2 Verkehrsinfrastruktur
 - 2.3 Angebotsseite
- 3 Empirische Belege
 - 3.1 Markt Mainleus
 - 3.2 Markt Thierstein
- 4 Forderungen an eine Entwicklungspolitik ländlicher Räume in Bayern

Literatur

1 Problemstellung

Das Postulat der gleichwertigen Lebensbedingungen ist untrennbar mit der Versorgung der Bevölkerung und der Erreichbarkeit und Zugänglichkeit von Infrastruktureinrichtungen verbunden. Angesichts neuer Rahmenbedingungen wie dem demographischen Wandel steht die Aufrechterhaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge verstärkt in der Diskussion. Wie kann in einer schrumpfenden Region ein den jeweiligen Auslastungs- und Nachfrageverhältnissen angepasstes und zumutbares Niveau der Daseinsvorsorge aufrechterhalten werden, das für alle, insbesondere auch für immobile Bevölkerungsgruppen erreichbar und in Zeiten knapper öffentlicher Kassen finanzierbar bleibt?

Die Folge der Auslastungs- und Tragfähigkeitsprobleme und eines damit verbundenen Rückzugs aus der Fläche in weiten Teilen der peripheren ländlichen Regionen ist ein Anstieg der Wegstrecken, die zur privaten und öffentlichen Daseinsvorsorge zurückgelegt werden müssen. Zugleich ist die flächendeckende Bereitstellung des Verkehrsnetzes im öffentlichen Personennahverkehr aufgrund sinkender Bedienungszahlen und veränderter Nutzerstrukturen gefährdet. Begünstigt wird diese Negativentwicklung durch die sukzessive Kürzung der Regionalisierungsmittel seitens der Bundesregierung im Rahmen der allgemeinen Haushaltskonsolidierung. Dies führt ohne frühzeitige Gegenmaßnahmen entweder zu einer weiteren Reduzierung des Angebots oder zu einer Verteuerung der Fahrpreise. Zudem besteht die Gefahr eines weiteren Anstiegs des motorisierten Individualverkehrs als Mittel zur Befriedigung der Bedürfnisse im Rahmen der Daseinsgrundfunktionen.

Die bereits real existierenden oder noch latent vorhandenen Erreichbarkeitsprobleme werden sich ohne frühzeitige Gegenmaßnahmen weiter verstärken und die Daseinsvorsorge bestimmter Bevölkerungsgruppen gefährden. Dabei muss auch die Frage gestellt werden, ob bisherige Standards, Ausstattungskataloge und auch bestimmte (Wert-)Vorstellungen in Politik und Gesellschaft aufrechterhalten werden können bzw. müssen oder aber neu überdacht und gegebenenfalls an neue Verhältnisse angepasst werden müssen.

2 Elemente der Erreichbarkeit

Die Diskussion von Erreichbarkeitsproblemen in ländlichen Teilräumen bedingt zunächst die Auseinandersetzung mit den Inhalten des Begriffs Erreichbarkeit. Eine Frage, die diese Begriffsdefinition umschreibt, kann lauten: *Wer gelangt wie zu wem oder was?*

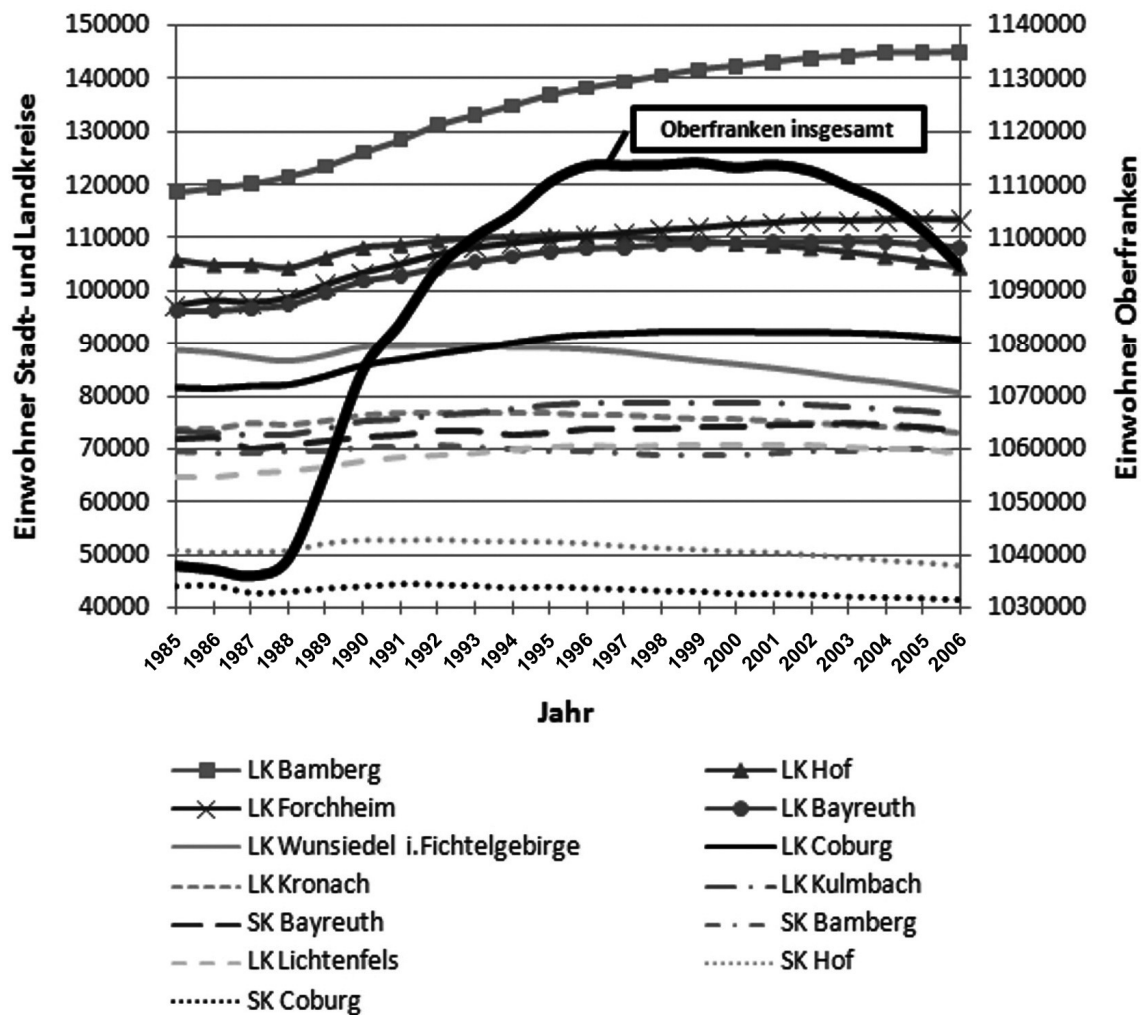
Dabei sei „Wer“ der Nachfrager, also für den konkreten Fall die Einwohner peripherer ländlicher Teilräume in Bayern, nach einem bestimmten Angebot, dem „Wem oder Was“, das zunächst nicht lokalisiert sein muss. Die Frage nach dem „Wie“ lässt sich in zwei weitere Teilbereiche aufsplitten. Zum einen in den Bereich der vorgegebenen Verkehrsinfrastruktur in Form von Straßen- und Schienennetzen, aber auch hinsichtlich der Angebote des ÖPNV, und zum anderen in den *modal split* des Personenverkehrs in den betrachteten Teilräumen.

Eine detaillierte Betrachtung der gegenwärtigen Situation in peripheren ländlichen Teilräumen Bayerns kann nur auf kleinräumiger Ebene erfolgen. Zunächst aber soll für den Regierungsbezirk Oberfranken eine allgemeine Analyse der drei Elemente der Erreichbarkeit erfolgen.

2.1 Nachfrageseite

Im Regierungsbezirk Oberfranken leben derzeit knapp 1,1 Millionen Einwohner. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, erfuhr Oberfranken vor allem Anfang bis Mitte der 1990er-Jahre bedingt durch den Fall des Eisernen Vorhangs und die Deutsche Wiedervereinigung eine deutliche Zunahme der Bevölkerung. Während um die Jahrtausendwende die Bevölkerungsentwicklung in Oberfranken stagnierte, geht die Einwohnerzahl seit fünf Jahren kontinuierlich zurück. Auf Kreisebene lässt sich feststellen, dass vor allem die Kreise Bamberg und Forchheim nach wie vor eine positive Bevölkerungsentwicklung aufweisen. Den deutlichsten Bevölkerungsrückgang verzeichnen die Kreise im nördlichen und östlichen Oberfranken und hier vor allem der Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge mit 8,6% weniger Einwohnern im Zeitraum von 1995 bis 2005 und die Stadt Hof mit einem Minus von 7,4% in der gleichen Zeitspanne.

Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in Oberfranken 1985 bis 2006



Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, München

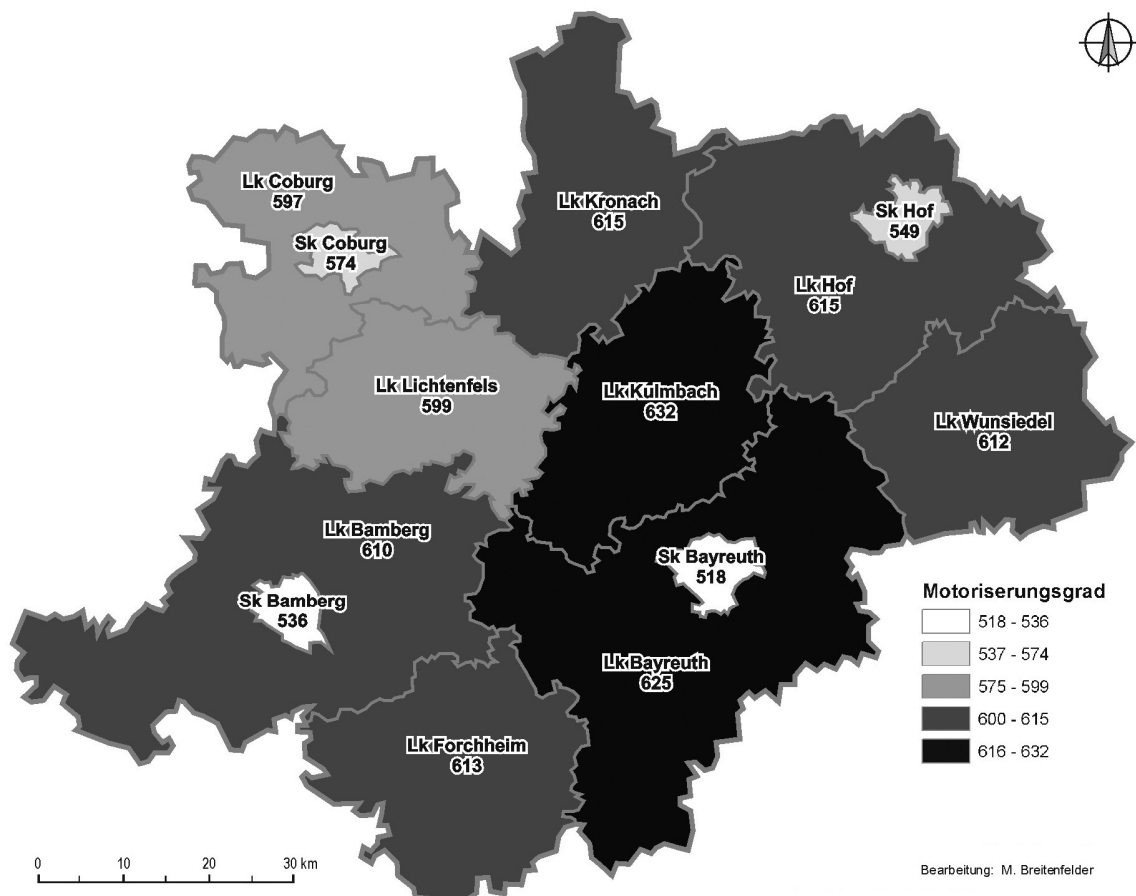
Ein weiterer Aspekt, der der Nachfrageseite zugeordnet werden kann, aber gleichzeitig auch die Schnittstelle zu dem „Wie“ der Erreichbarkeit – im Sinne der Verkehrsinfrastruktur – herstellt, ist die Mobilität der Bevölkerung aufgrund verschiedener Verkehrsmittel. Der motorisierte Individualverkehr stellt dabei heute im Allgemeinen die bedeutendste Form der Fortbewegung dar. Verdichtete oder urbane Räume können die zwingende Notwendigkeit des Pkw-Besitzes bzw. dessen Benutzung aufgrund der Angebotskonzentration und -vielfalt und den daraus resultierenden vermeintlich kürzeren Wegen auflösen. Dagegen ist in den ländlichen Teilräumen der (eigene) Pkw häufig die einzige Möglichkeit zur Befriedigung der alltäglichen Bedürfnisse. Betrachtet man in diesem Zusammenhang die Entwicklung des Motorisierungsgrade der oberfränkischen Bevölkerung, so verdeutlicht sich die große und stetig wachsende Bedeutung des Pkw (vgl. Abb. 2 und Abb. 3).

Abb. 2: Motorisierungsgrad (Pkw je 1.000 Einwohner)

	Jahr			Relative Veränderung
Gebiet	1985	1995	2005	1985-2005
SK Bamberg	397	491	536	+35%
SK Bayreuth	392	504	518	+32%
SK Coburg	384	494	574	+49%
SK Hof	384	498	549	+43%
LK Bamberg	416	525	610	+47%
LK Bayreuth	441	544	625	+42%
LK Coburg	406	507	597	+47%
LK Forchheim	407	519	613	+51%
LK Hof	412	536	615	+49%
LK Kronach	397	522	615	+55%
LK Kulmbach	418	550	632	+51%
LK Lichtenfels	405	516	599	+48%
LK Wunsiedel i. F.	399	513	612	+54%
Oberfranken	407	520	598	+47%

Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, München

Abb. 3: Kartographische Veranschaulichung des Motorisierungsgrades im Jahr 2005

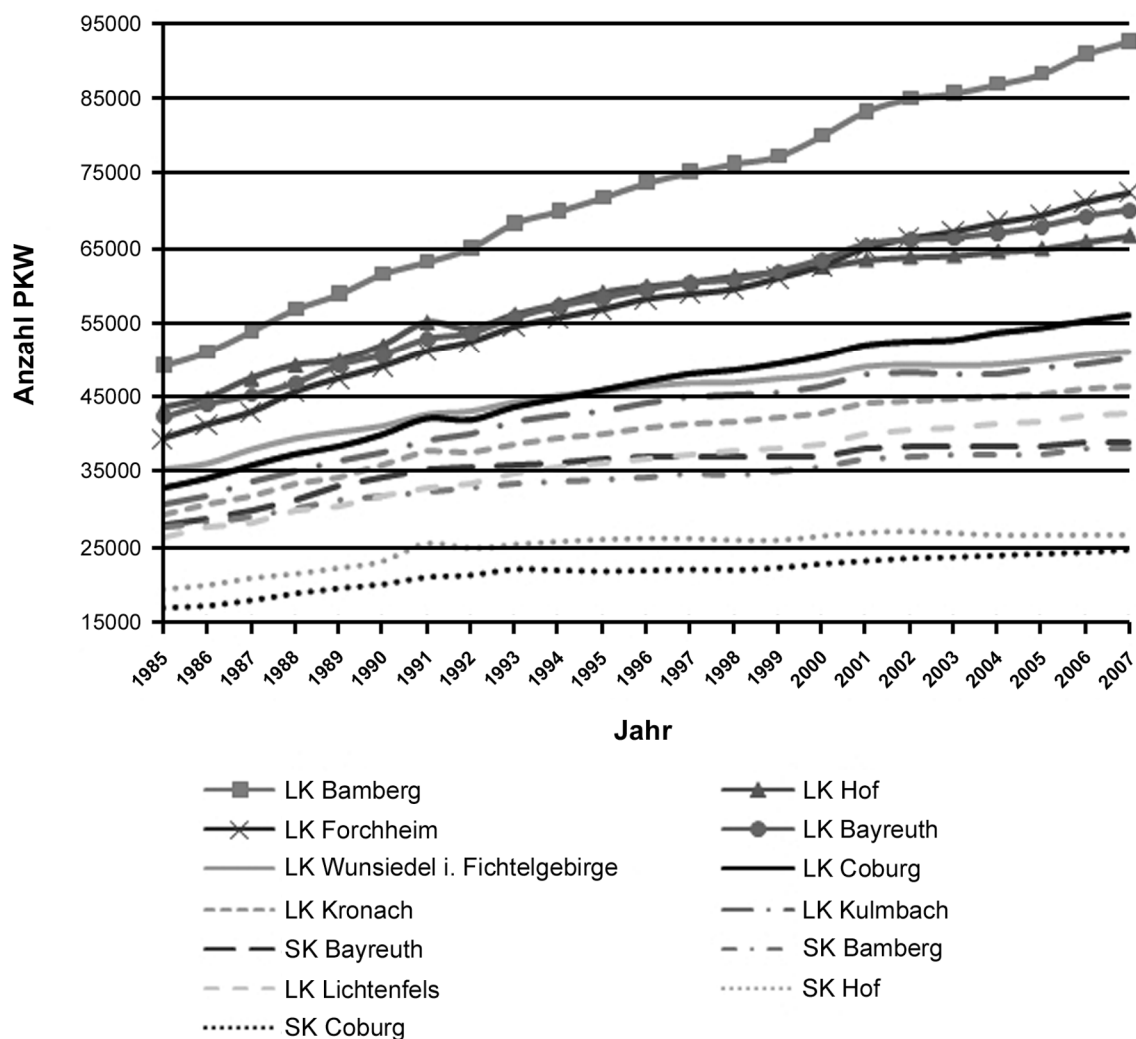


Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und DV, Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung der Universität Bayreuth 2007

Ein zu erwartendes Ergebnis ist die Tatsache, dass die Stadtkreise einen deutlich geringeren Motorisierungsgrad aufweisen als die umgebenden Landkreise. Während die nordwestliche Region Oberfrankens unterdurchschnittliche Resultate zeigt, ist das Niveau der zumindest teilweise zu den peripher-ländlichen Teilräumen zählenden Landkreise Kronach, Hof und Wunsiedel im Fichtelgebirge mit 612 bzw. 615 vergleichsweise hoch. Kronach und Wunsiedel bleiben aber trotz der höchsten relativen Zunahme von 1985 bis 2005 unter den Spitzenwerten der Landkreise Bayreuth und vor allem Kulmbach.

In Verbindung mit der zuvor dargestellten Bevölkerungsentwicklung könnte die im Betrachtungszeitraum festgestellte deutliche Erhöhung des Motorisierungsgrades auf die Bevölkerungsabnahme zurückgeführt werden. Tatsächlich stieg aber im gleichen Zeitraum und darüber hinaus die absolute Anzahl an Pkw in allen Kreisen Oberfrankens (vgl. Abb. 4). Im Ergebnis bedeutet dies, dass weniger Menschen in Oberfranken heute über mehr eigene Pkw verfügen und somit die generelle Mobilität bzw. die Möglichkeit dazu gestiegen ist.

Abb. 4: Entwicklung der Pkw-Zahlen in Oberfranken auf Kreisebene 1985 bis 2007



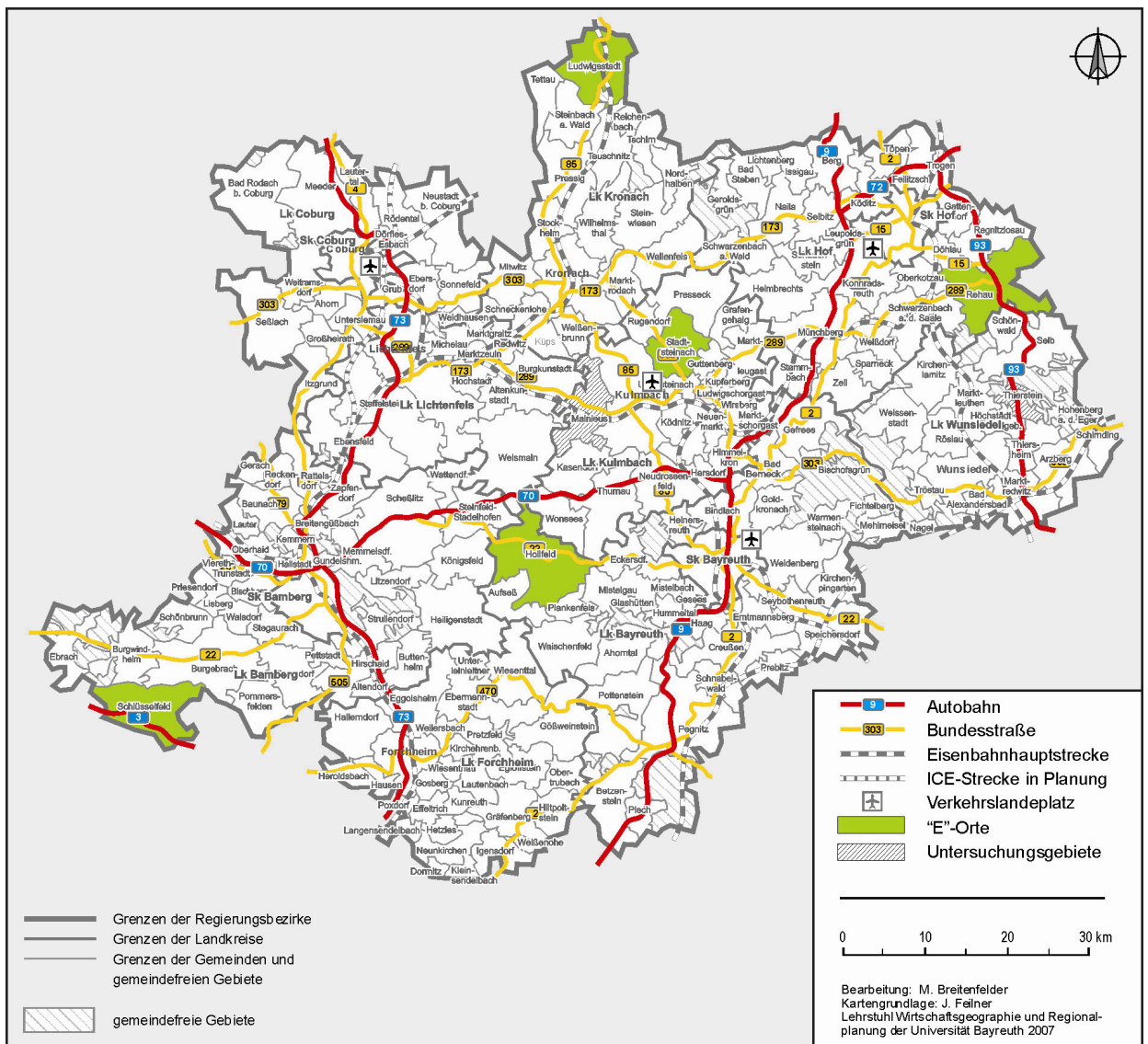
Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, München

2.2 Verkehrsinfrastruktur

Neben dem Vorhandensein eines Pkw ist die zur Fortbewegung erforderliche Verkehrsinfrastruktur ebenfalls ein wesentliches Element der Diskussion von Erreichbarkeiten in ländlichen Teilräumen (vgl. Abb. 5). Oberfranken weist dabei ein Straßennetz mit einer Länge von insgesamt 13.000 km auf. Davon sind

- rund 252 km Autobahnen,
- rund 900 km Bundesstraßen,
- rund 1.500 km Staatsstraßen,
- rund 2.000 km Kreisstraßen und
- rund 8.700 km Gemeindestraßen.

Abb. 5: Verkehrsinfrastruktur Oberfrankens (ausgewählte Verkehrswege)



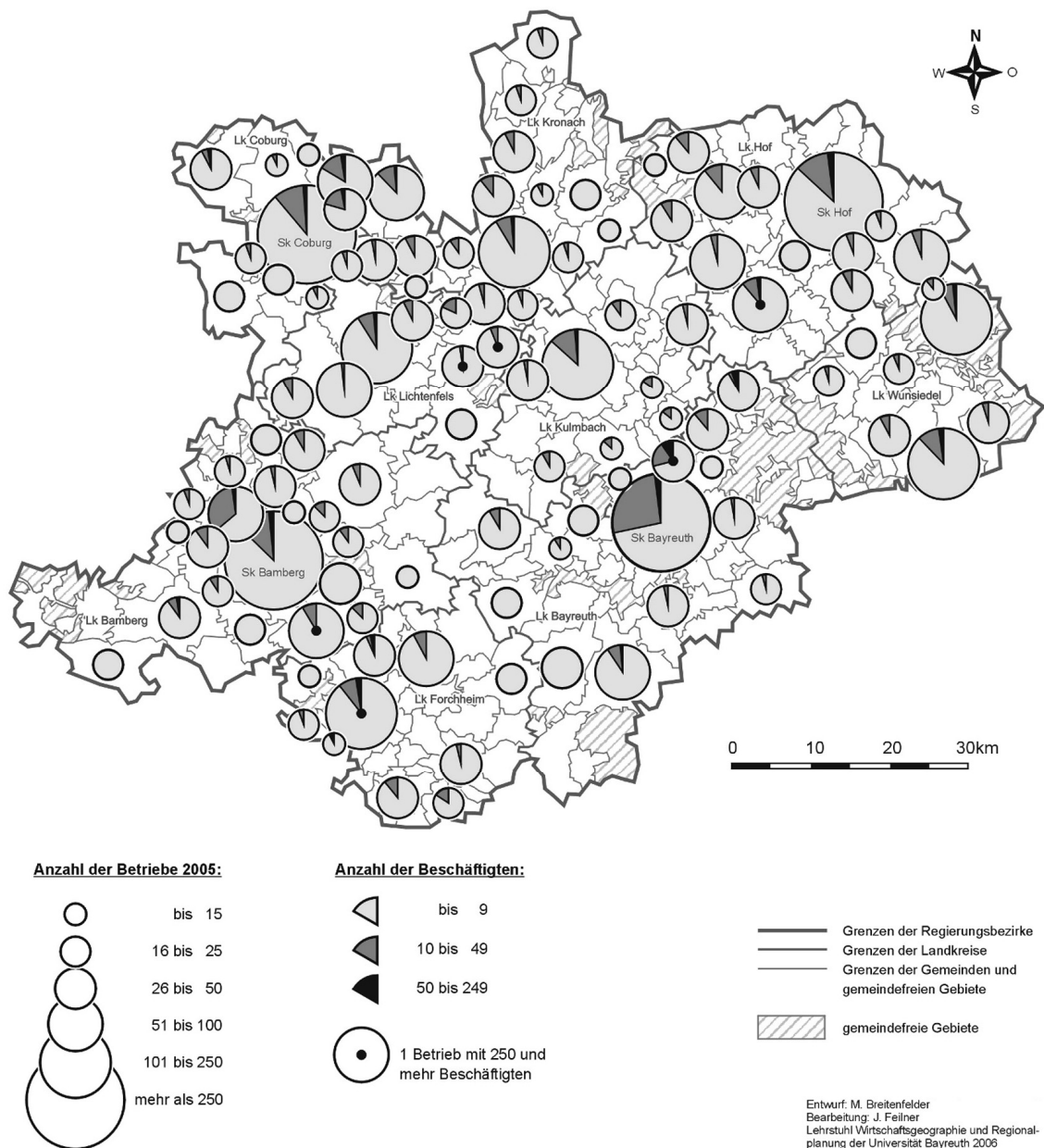
Die Karte zeigt ein dichtes Netz an Bundesstraßen vor allem in der nördlichen Hälfte Oberfrankens. Autobahnen, als wesentliche überregionale Verkehrswege, verlaufen hauptsächlich in Nord-Süd-Richtung (A 9, A 73, A 93). Der nördlich der A 70 gelegene Teilabschnitt der A 73 ist noch nicht vollständig freigegeben. Der Teil bis Lichtenfels entspricht vom Verlauf her genau der B 173, die in diesem Bereich ausgebaut wurde. Die Höherstufung zur Autobahn erfolgte am 01.01.2008. Der Lückenschluss zwischen Lichtenfels und Coburg soll dann bis Ende 2008 erfolgen. Abgesehen von den kurzen Abschnitten der A 72 im Nordosten und der A 3 im Südwesten, die aber von ihrer Bedeutung für den Gesamttraum her vernachlässigbar sind, ist die einzige Ost-West-Verbindung die A 70 im Zentrum Oberfrankens. Das Netz an Gemeinde-, Kreis- und Staatsstraßen in Ergänzung zu den dargestellten Verkehrswegen schafft gute Verkehrsverbindungen auf lokaler Ebene. Innerregionale Verbindungen müssen jedoch stark differenziert betrachtet werden. So ist der Raum Bayreuth-Kulmbach hinreichend gut mit Verkehrsinfrastruktur ausgestattet. Dies gilt in gleicher Weise etwa auch für den Raum Coburg. Die Verbindung beider Teilräume erscheint trotz des dichten Netzes an Bundesstraßen und der in naher Zukunft bestehenden Autobahnanbindung aber in Anbetracht langer Reisezeiten weiterhin verbesserungsbedürftig. Auf die in der Karte ebenfalls dargestellten „E“-Orte und Untersuchungsgebiete wird im weiteren Verlauf der Studie Bezug genommen.

2.3 Angebotsseite

Exemplarisch für die Angebotsseite als drittes, unabdingliches Element der Frage nach Erreichbarkeiten in ländlichen Räumen soll im Folgenden näher auf die Einzelhandelsstruktur in Oberfranken eingegangen werden. Im weiten Spektrum der Versorgungsmöglichkeiten – von Bildungseinrichtungen über die medizinische Versorgung und kulturelle sowie Freizeitangebote – stellt der Bereich des Einzelhandels nur einen Teilaspekt dar. Er ist aber aufgrund der Bedeutung für die Versorgung mit alltäglichem oder periodischem Bedarf von grundlegender Wichtigkeit für die Lebenssituation nicht nur in ländlichen Teilräumen. In Abbildung 6 ist die Einzelhandelsstruktur in Oberfranken auf der Grundlage der Anzahl der Betriebe, untergliedert nach Beschäftigtengrößenklassen, dargestellt. Eine genaue Branchendifferenzierung erfolgt dabei nicht, ist aber für die generelle Aussage auch nicht notwendig.

Auf den ersten Blick wird deutlich, dass die vier Oberzentren Bayreuth, Bamberg, Coburg und Hof eine ihrer Zentralität entsprechende bedeutende Rolle einnehmen. Mit Abstand folgen die Kreisstädte Lichtenfels, Kronach, Forchheim und Kulmbach. Bemerkenswert ist die Situation im Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge. Die Kreisstadt Wunsiedel liegt hier mit insgesamt 77 Einzelhandelsbetrieben weit hinter den Landkreisgemeinden Selb (129 Betriebe) und Marktredwitz (182 Betriebe) zurück. Abermals mit großem Abstand stellt sich die Situation auf Gemeindeebene außerhalb der bisher skizzierten Teilräume dar. Sowohl von der Anzahl der Betriebe als auch der Beschäftigtenstruktur her sind in weiten Teilen Oberfrankens nur noch wenige Einzelhandelseinrichtungen vorhanden. Somit ist eine entsprechende Angebotsbreite und -tiefe eben nicht mehr vor Ort wahrnehmbar. Die Darstellung vereinzelter Gemeinden ohne Kreis-signatur weist darauf hin, dass aufgrund geringer Fallzahlen datenschutzrechtliche Bestimmungen eine genaue Wiedergabe der Situation vor Ort verhindern. Es sind zwar vereinzelt noch Einkaufsmöglichkeiten vorhanden, aber diese Tatsache drückt allein schon den hier problematisierten Aspekt der rückläufigen Versorgung in peripher-ländlichen Räumen und die damit verbundene Erreichbarkeitsschwierigkeit adäquater Angebote aus.

Abb. 6: Einzelhandelsstruktur in Oberfranken



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Unternehmensregister (Stand 31.12.05)

3 Empirische Belege

Die Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen ist in Zeiten zunehmender Tragfähigkeits- und Auslastungsprobleme beispielsweise im öffentlichen Personennahverkehr in manchen ländlichen und insbesondere dünn besiedelten Regionen akut bedroht. Eine Ausdünnung des Verkehrsnetzes gefährdet vor allem die wohnortnahe Versorgung immobiler Bevölkerungsschichten. Der Rückzug des Handels aus der Fläche führt bereits heute zu deutlich ansteigenden Wegstrecken in der täglichen Versorgung. Um eine zumutbare Belastungsgrenze nicht zu überschreiten, werden in letzter Zeit vermehrt innovative und flexible Angebote und Bedienungsformen in Ergänzung zum traditionellen bestehenden Angebot erprobt. So kann zum Beispiel die Einrichtung von Rufbussen oder Anruf-Sammel-Taxis dazu beitragen, eine akzeptable, flexible und gleichzeitig finanzierbare Aufrechterhaltung eines öffentlichen Verkehrsnetzes in der Fläche zu er-

möglichen. Einhergehen muss dies mit einer regionalen Koordination des Angebots und intensiven Werbe- und Vermarktungsaktivitäten, um die neuen Angebotsformen unter der Bevölkerung publik zu machen. Trotzdem wird in manchen Bereichen eine gewisse Bündelung von Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen unerlässlich bleiben.

Defizite in ländlichen Regionen werden sich künftig verstärkt in der flächendeckenden medizinischen Versorgung und auch im Bildungssektor bemerkbar machen. So sind zum Beispiel im Landkreis Kulmbach neun von 22 Gemeinden bereits ohne zahnärztliche Versorgung, in vier Gemeinden existiert überhaupt keine ärztliche Versorgung mehr. Hier könnte sich ein Mix aus Zentralisierung und Dezentralisierung als effektiv erweisen. So könnte man beispielsweise parallel zu dem Aufbau von Gesundheitszentren und Ärztehäusern an bestimmten Bevölkerungsschwerpunkten oder verkehrsgünstig erreichbaren Standorten auch die mobile ärztliche Versorgung in den Regionen ausweiten, in denen sich die stationäre Versorgung aufgrund von Ärztemangel oder zu geringer finanzieller Tragfähigkeit nicht mehr aufrechterhalten lässt.

Anhand von Beispielen aus den Landkreisen Kulmbach und Wunsiedel im Fichtelgebirge lassen sich die zuvor problematisierten Erreichbarkeitsprobleme darstellen. Bereits aus dieser Betrachtung wird deutlich, dass sich die Problemfelder jeweils deutlich voneinander unterscheiden und eine differenziertere Herangehensweise bezüglich möglicher Lösungsansätze notwendig ist. Die Untersuchungsgebiete sind die Marktgemeinden Mainleus und Thierstein (vgl. Abb. 5). Im Rahmen einer Haushaltsbefragung im Sommer 2005 konnte einer der vorliegenden Studie entsprechenden Fragestellung nachgegangen werden. In beiden Gemeinden wurden jeweils 400 teilstandardisierte Fragebögen im gesamten Gemeindegebiet verteilt bzw. in persönlichen Gesprächen mit Einwohnern vor Ort ausgefüllt. Es konnte eine Rücklaufquote von 20 % erzielt werden.

3.1 Markt Mainleus

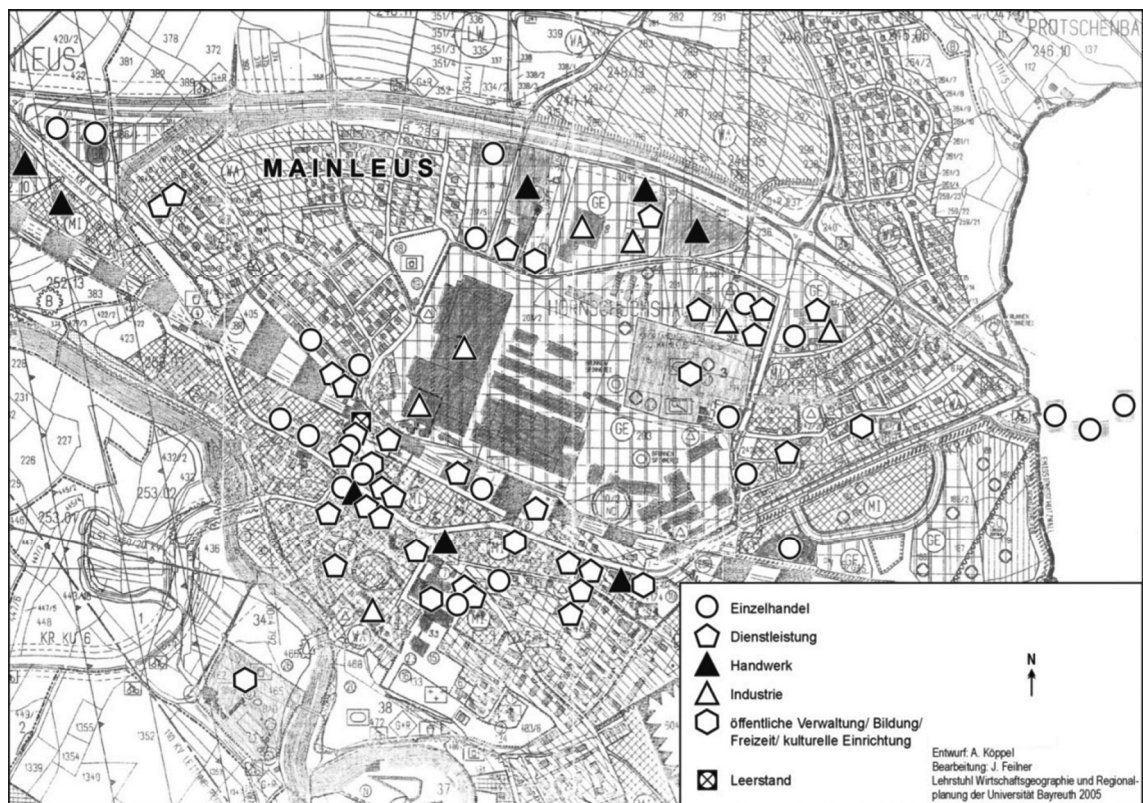
Mainleus liegt im westlichen Landkreis Kulmbach. Mit rund 7.000 Einwohnern, die sich neben der Kerngemeinde auf insgesamt 42 Orts- und Gemeindeteile verteilen, zählt Mainleus zu den einwohnerstärksten Gemeinden im Landkreis. Die Wirtschaftsstruktur umfasst die Textil-, Kunststoff- und Baustoffindustrie, Maschinen-, Karosserie- und Mühlenbau, einige Färbereien, Hoch- und Tiefbauunternehmen, Speditionen, das Metall- und Holzhandwerk, Druckereien, die Land- und Forstwirtschaft und zuletzt das Kleingewerbe.

Nutzungskartierung Markt Mainleus

Aus der Kartierung (vgl. Abb. 7) geht hervor, dass der Markt Mainleus im Kerngebiet über eine Reihe verschiedener Einrichtungen aus dem Bereich Handel und Dienstleistungen verfügt. Die aus dem historischen Kontext noch ortsbildprägende Textilindustrie stellt nach wie vor den größten industriellen Anteil der gewerblichen Nutzung.

Auffallend sind die in jüngerer Vergangenheit entstandenen Einzelhandelseinrichtungen an den Ausfallstraßen hin zur Bundesstraße. Hierbei handelt es sich um die typischen großflächigen Filialen der Lebensmitteldiscounter. Dadurch kann aus rein objektiver Sicht dem Standort Markt Mainleus eine gute Versorgungssituation zumindest im Kernbereich des gesamten Gemeindegebiets bescheinigt werden.

Abb. 7: Nutzungskartierung Markt Mainleus

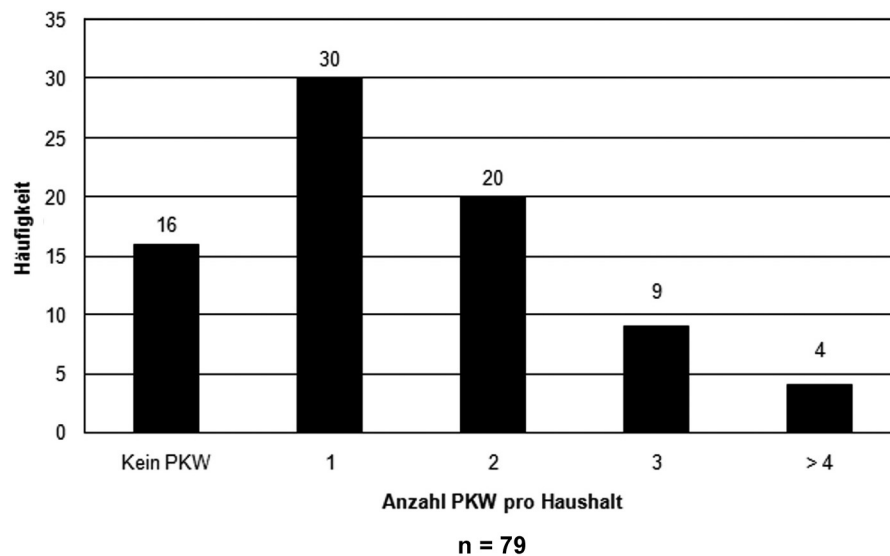


Quelle: Eigene Erhebungen

Nachfolgende ausgewählte Ergebnisse verdeutlichen einerseits die zuvor für Oberfranken generell zu beobachtenden Probleme, unterstreichen aber andererseits die Notwendigkeit der kleinräumigen Analyse der Erreichbarkeitssituationen in ländlichen Teilräumen durch die lokal identifizierten Problemlagen.

Bezüglich der Pkw-Verfügbarkeit gaben die meisten Befragten an, ein bzw. zwei Autos zu besitzen. In beachtlichen 16 der stichprobenartig befragten Haushalte ist kein Pkw vorhanden. Bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass zumeist junge Familien mit Kindern über ein bis zwei Pkw verfügen, wohingegen ältere Personen tendenziell keinen Pkw zur Verfügung haben, was ihre Mobilität im Vergleich zu den Familien stark einschränkt. Diese Personen gaben auch an, eher auf den ÖPNV bzw. das Fahrrad zurückzugreifen (vgl. Abb. 8).

Abb. 8: Anzahl der Pkw pro Haushalt



Die Auswertung ergab weiterhin, dass 44 der 79 befragten Personen die Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln zumindest befriedigend bewerten. Knapp jeder Vierte gab jedoch eine schlechtere Bewertung ab. Dass 16 der 79 Befragten sich kein Urteil über die Versorgungsqualität mit dem ÖPNV bilden konnten, deutet auf ein bisher nicht wahrgenommenes Angebot hin. Die Hauptgründe dafür gehen aus Abbildung 9 hervor.

Abb. 9: Gründe für die Nichtnutzung des ÖPNV

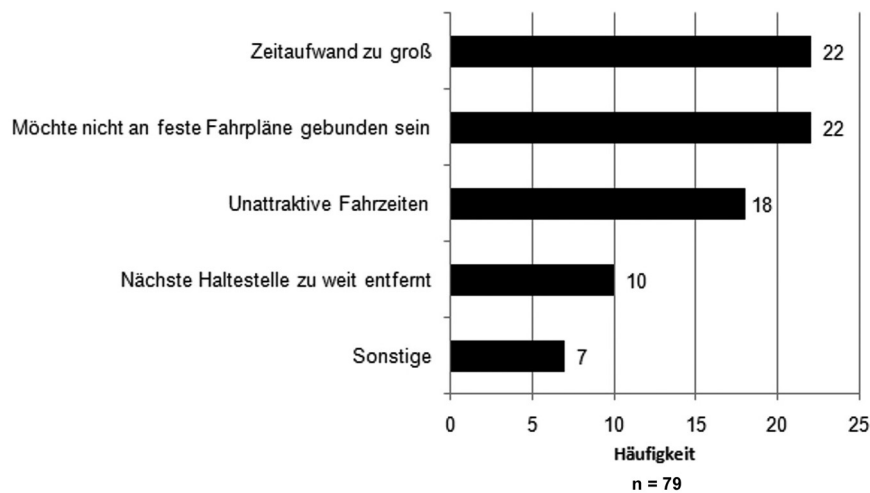


Abbildung 10 gibt die Verkehrsmittelwahl der befragten Einwohner von Mainleus wieder. Wie zu erwarten nimmt der Pkw in vielen Bereichen einen bedeutenden Anteil ein. Die häufig noch in der Fläche vorhandenen handwerklichen Angebote der Bäcker und Metzger werden jedoch verhältnismäßig oft zu Fuß aufgesucht. Im Zusammenhang mit den festgestellten Versorgungseinrichtungen in der Gemeinde Mainleus und deren Erreichbarkeiten ergibt sich eine durchschnittliche Bewertung der Versorgungssituation (vgl. Abb. 11).

Abb. 10: Verkehrsmittelwahl zu verschiedenen Versorgungsangeboten

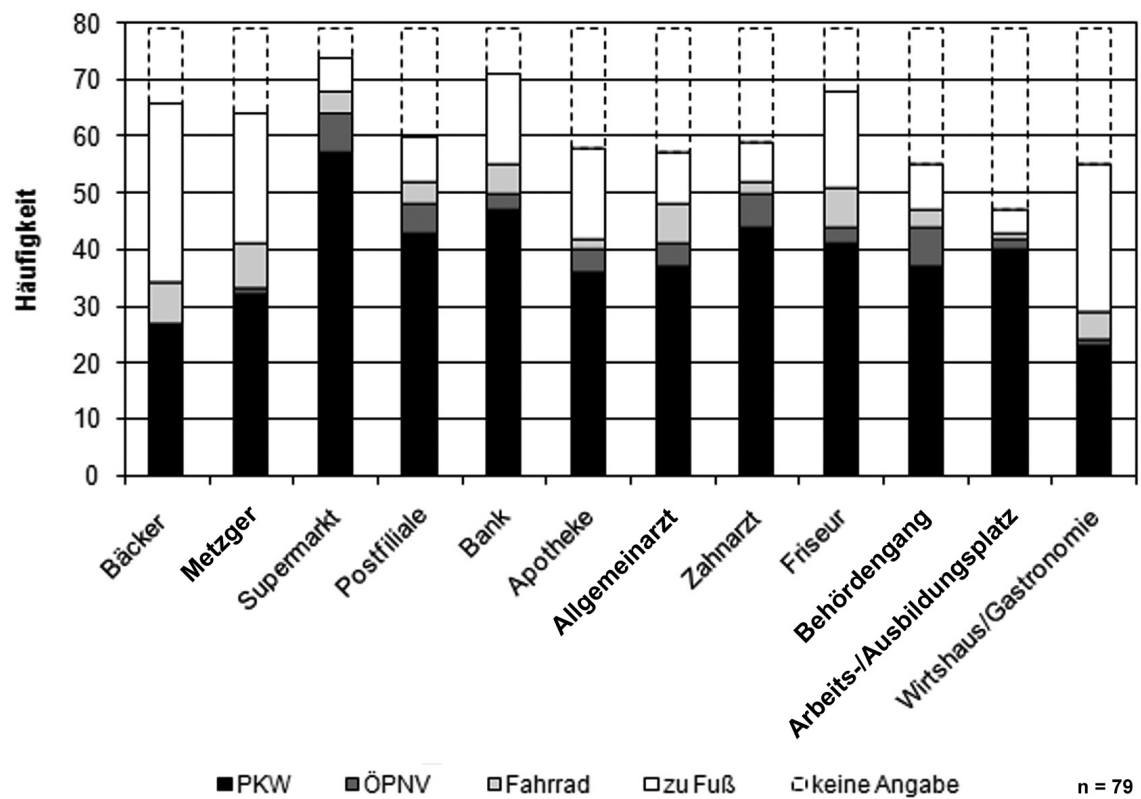
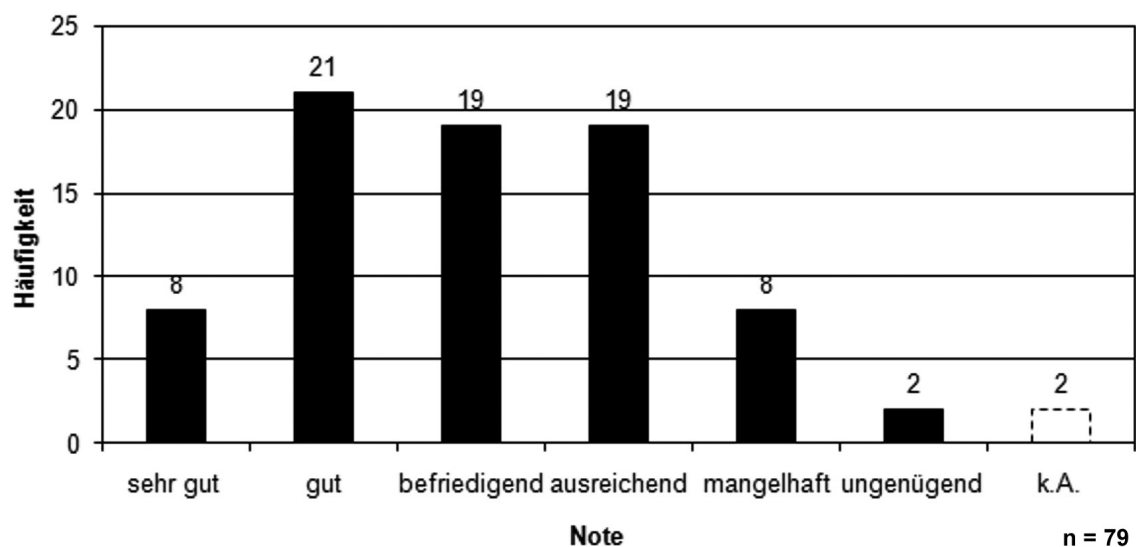
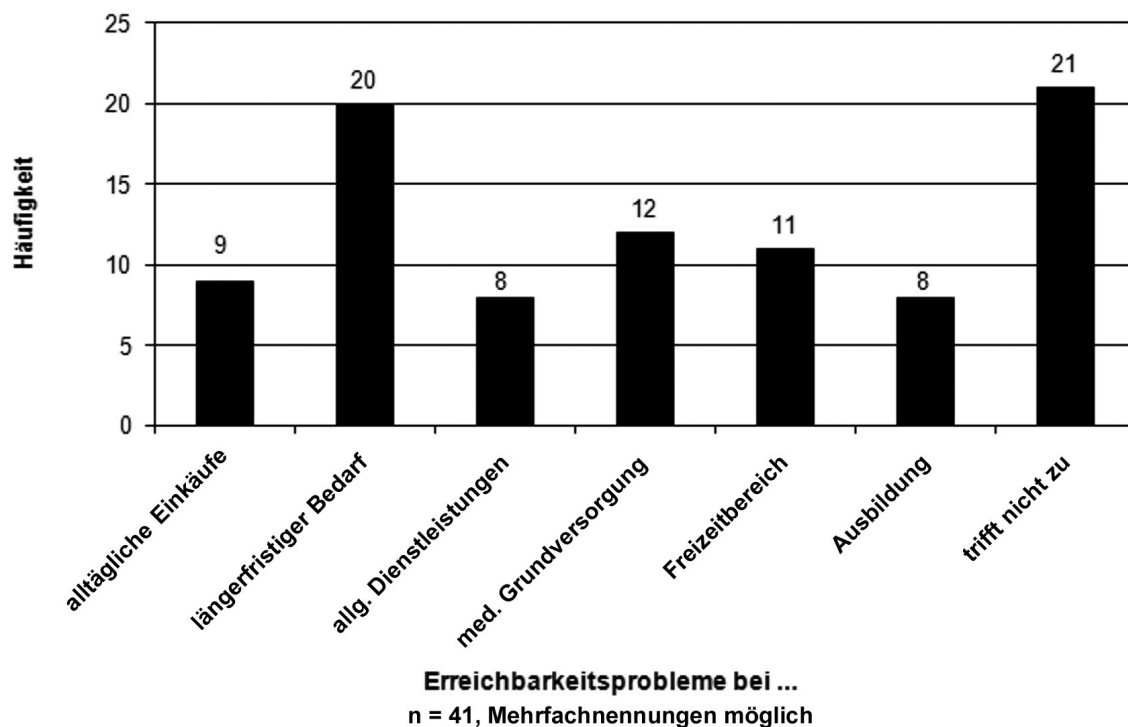


Abb. 11: Bewertung der Versorgungssituation am Wohnort Mainleus



Auf die allgemeine Frage, ob für ein Haushaltsmitglied Probleme bei der Erreichbarkeit vorhandener Einrichtungen bestehen, gaben über die Hälfte der Befragten an, dass in der Tat Schwierigkeiten vorherrschen. Die genannten Bereiche gehen aus Abbildung 12 hervor.

Abb. 12: Erreichbarkeitsprobleme



Zwischenfazit zur Situation in der Marktgemeinde Mainleus

Zusammenfassend lässt sich für den Standort Markt Mainleus und die dort vorhandene Versorgungsinfrastruktur ein durchaus positives Fazit ziehen. Tendenziell zeigen sich Angebotsdefizite im Bereich des Textileinzelhandels und für Waren des längerfristigen Bedarfs. Die Versorgung mit Gütern des alltäglichen Bedarfs ist vor allem durch die an den Ortsausgängen der Kerngemeinde angesiedelten Discountmärkte sichergestellt. Die in dieser Befragung angesprochenen Probleme der Erreichbarkeit bestimmter Einrichtungen bzw. Angebote sind im Markt Mainleus eher gering ausgeprägt und spiegeln mehr oder weniger die im Versorgungsbereich aufgezeigten Angebotsmängel wider. Vor dem Hintergrund der großen Bedeutung des Pkw als Fortbewegungsmittel werden diese durch die erhöhte persönliche Mobilität (zwangsläufig) kompensiert.

Für die in Mainleus festgestellte Familienstruktur ergibt sich, dass in einer Vielzahl der befragten Haushalte nähere Familienmitglieder ebenfalls in der Gemeinde oder auch in der näheren Umgebung leben. Vergleichbar häufig fiel allerdings auch die Nennung, dass keinerlei Verwandtschaft in Mainleus (mehr) lebt. Setzt man diese Tatsache in den Zusammenhang mit der noch vorhandenen Mobilität der Befragten, die in einer Reihe von Fällen auch durch die Bildung von familieninternen Fahrgemeinschaften begründet ist, so bekommt diese dahingehend einen Bedeutungszuwachs, als dass die Familienstruktur von bestimmter Bedeutung für die Versorgungssituation der Bevölkerung einer Gemeinde im Allgemeinen und in dem betrachteten Fall von Mainleus im Speziellen sein kann.

3.2 Markt Thierstein

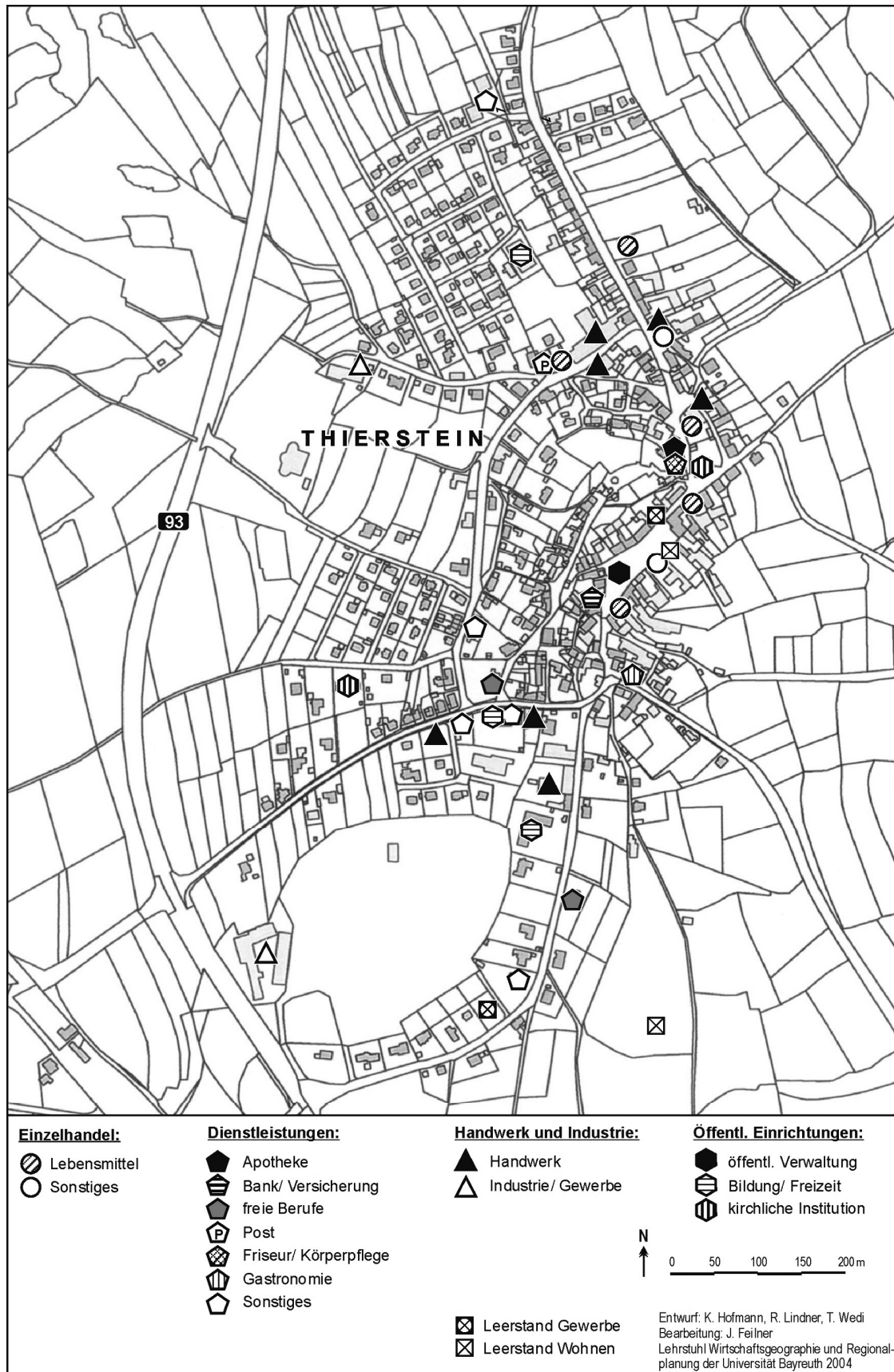
Die Marktgemeinde Thierstein gehört zum Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge und liegt direkt an der A93 und nur 15 km von der deutsch-tschechischen Grenze entfernt. Neben der Kerngemeinde prägen 15 Ortsteile das Gemeindeleben von rund 1.300 Ein-

wohnern. Bereits 1987 lag der Anteil der Thiersteiner über 40 Jahre bei mehr als 50 %, während der Anteil der unter 18-Jährigen etwas über 10 % betrug. Bis heute hat sich wenig an dieser Altersstruktur geändert. Die einzige gravierende Veränderung ist das Wachstum der Gruppe der über 65-Jährigen, deren Anteil auf beinahe 30 % angewachsen ist. Betrachtet man die wirtschaftliche Entwicklung, stellt man auch in Thierstein die Tertiärisierung fest. Seit 1970 fand ein Rückgang der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe um 30 % statt, während der Handels-, Verkehrs- und Dienstleistungssektor von weniger als 20 % auf beinahe 50 % anwuchs. Als Rahmenbedingungen sind die oberfrankenweit höchsten Arbeitslosenquoten im Landkreis Wunsiedel zu beachten, welche von 9,1 % im Jahr 1994 auf 11,9 % in 2006 angestiegen sind (Jahresdurchschnittswerte, bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen).

Nutzungskartierungen der Marktgemeinde Thierstein

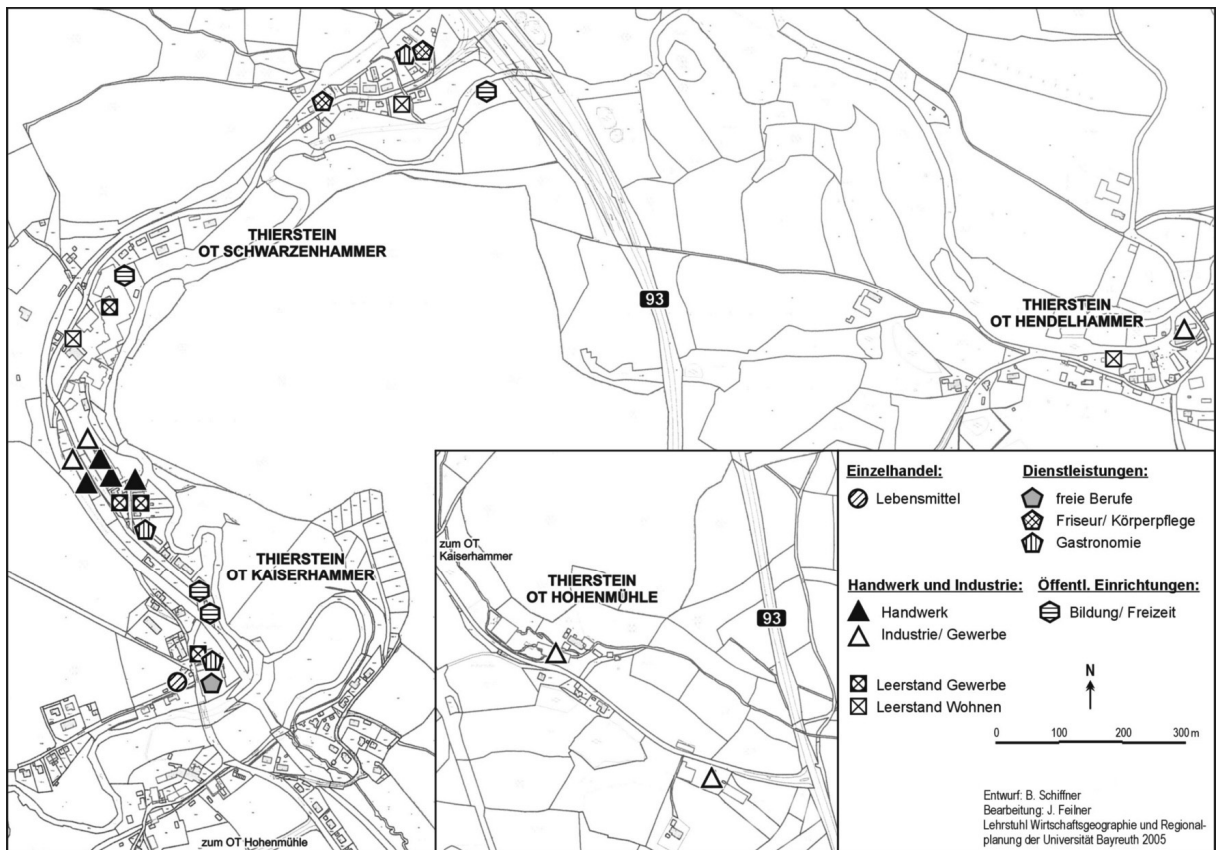
Die gewerbliche Situation in Thierstein ist hauptsächlich durch Dienstleistungseinrichtungen geprägt und weist eine vergleichsweise hohe Anzahl an Handwerks- und Industriebetrieben auf. Die Grundversorgung wird durch einen Lebensmittelhändler gewährleistet. Darüber hinaus gibt es eine Reihe an Leerständen, die sich über das gesamte Marktgebiet verteilen. Besonders deutlich lässt sich am Beispiel Thierstein die Problematik der Ortsteile peripher-ländlicher Gemeinden verdeutlichen. Während ähnlich wie in Mainleus auch die Versorgung in der Kerngemeinde Thierstein noch durch verschiedene Angebote aufrechterhalten werden kann (vgl. Abb. 13), so zeigt sich bereits in den etwa vier Kilometer entfernten Ortsteilen Schwarzenhammer und Kaiserhammer ein auf einen Lebensmittelmarkt reduziertes Angebot im Bereich der Grundversorgung und eine wesentlich höhere Leerstandsrate (vgl. Abb. 14).

Abb. 13: Nutzungskartierung Markt Thierstein (Kerngemeinde)



Quelle: Eigene Erhebungen

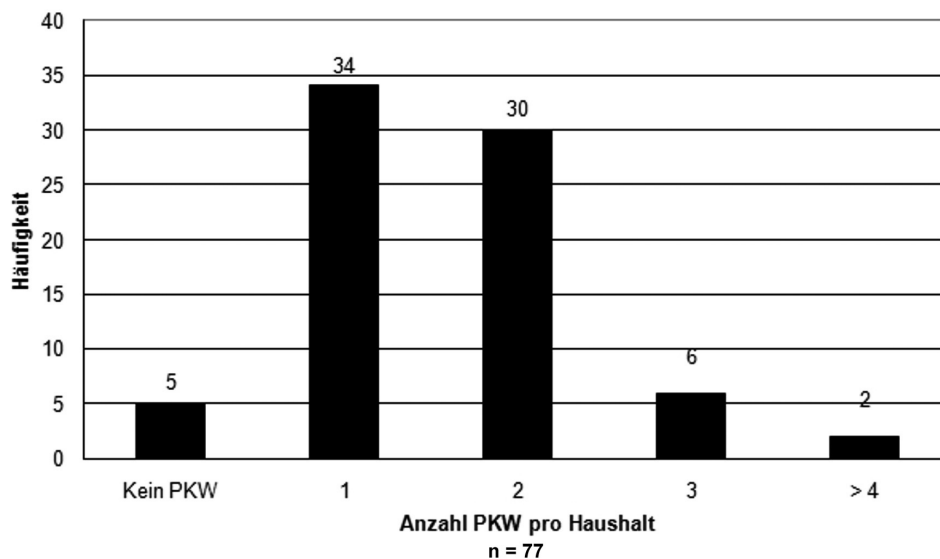
Abb. 14: Nutzungskartierung Markt Thierstein (Ortsteile)



Quelle: Eigene Erhebungen

Hinsichtlich der Mobilität der untersuchten Haushalte ergibt sich ein im Vergleich zu Mainleus ähnliches Bild der Pkw-Verfügbarkeit, wobei allerdings eine geringere Anzahl an Haushalten auf ein entsprechendes Fortbewegungsmittel nicht zurückgreifen kann (vgl. Abb. 15).

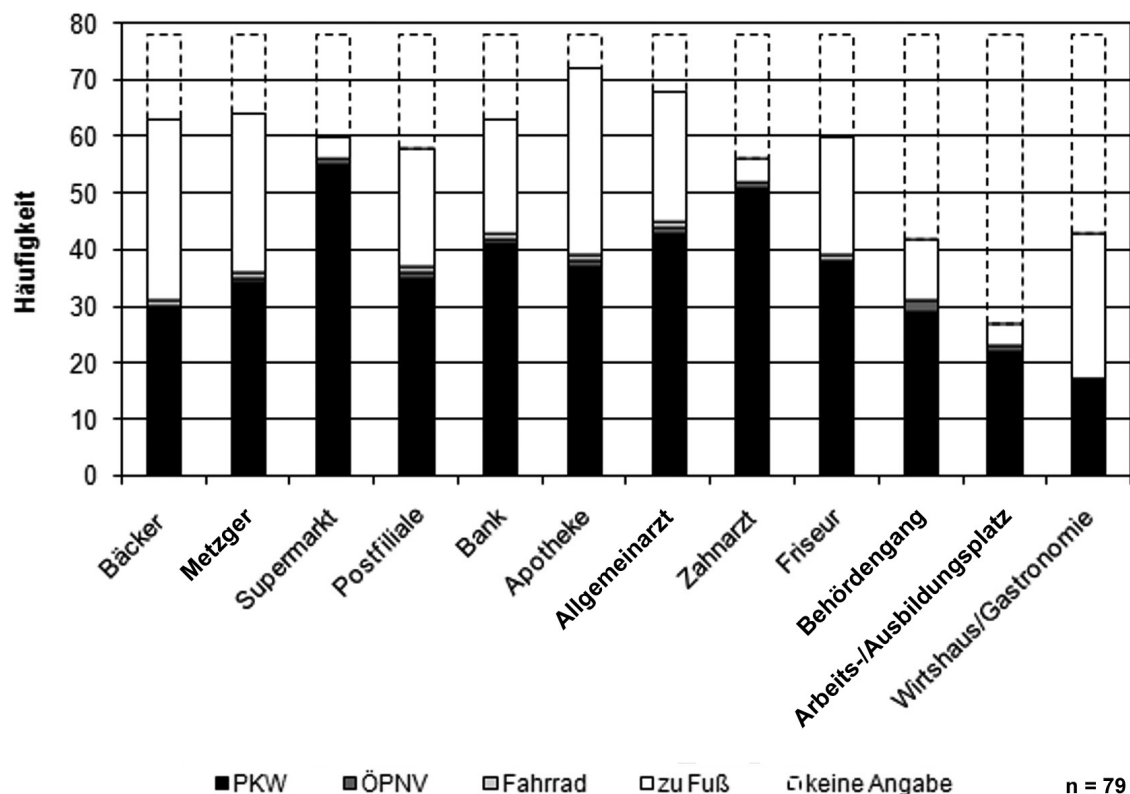
Abb. 15: Anzahl der Pkw pro Haushalt in Thierstein



Deutliche Unterschiede zu Mainleus ergibt die Bewertung des ÖPNV-Angebots in Thierstein. Es lässt sich feststellen, dass gerade neun der 79 befragten Haushalte das Angebot der Verkehrsbetriebe als gut einschätzen. Nur ein einziger bewertet die Situation mit sehr gut. Immerhin 13 Haushalte sprechen von einem befriedigenden Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln in ihrem Wohnort. Für weitere 12 Haushalte ist der öffentliche Verkehr noch ausreichend. Die häufigste Wertung war allerdings mangelhaft. Fast ein Viertel der Befragten geben dem ÖPNV-Angebot in Thierstein die Note fünf. Das schlechte Abschneiden des öffentlichen Verkehrs wird durch weitere zwölf der Befragten bekräftigt, die die Situation mit ungenügend bewerten. Man kann davon ausgehen, dass die Einwohner der vielen kleineren Ortsteile nur schlechte Noten abgeben, weil häufig gar keine Busanbindung gegeben ist oder die vorhandenen Bushaltestellen zu selten bedient werden. Die Gründe für die seltene Nutzung oder Nicht-Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel entsprechen weitestgehend den Ergebnissen von Mainleus. Allerdings fällt auf, dass der Zeitfaktor die größte Rolle spielt, denn sowohl die unattraktiven Fahrzeiten als auch der zu große Zeitaufwand werden sehr häufig als Gründe für die schlechte Bewertung genannt.

Betrachtet man die Verkehrsmittel, die zur Erledigung von Besorgungen genutzt werden, so stellt man fest, dass die Pkw-Nutzung am häufigsten auftritt. Der Pkw spielt in dieser Gemeinde eine wichtige Rolle. Des Weiteren wird häufig der Weg zu den Angeboten zu Fuß zurückgelegt. Die sehr geringe oder gar keine Nutzung des ÖPNV entspricht den zuvor ermittelten Ergebnissen (vgl. Abb. 16).

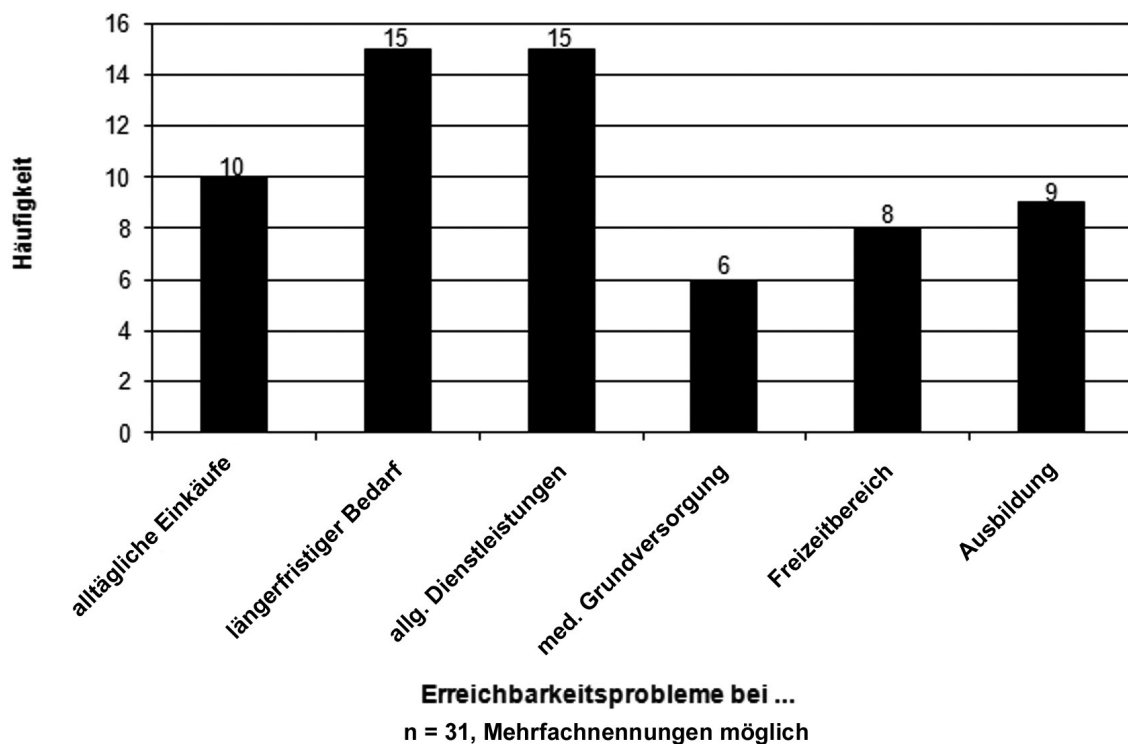
Abb. 16: Verkehrsmittelwahl zu verschiedenen Versorgungsangeboten in Thierstein



Lediglich einer von 79 Befragten bewertet die Versorgungssituation am Wohnort insgesamt mit sehr gut. Der größte Teil (24 von 79 Nennungen) bewertet die Versorgungssituation mit befriedigend, wobei auch 14 Befragte gut und 16 ausreichend angaben. Somit wird die generelle Versorgungssituation in der Marktgemeinde Thierstein von zwei Drittel der Befragten als zumindest ausreichend empfunden. Dagegen sehen aber 23 Befragte die Versorgung als mangelhaft oder ungenügend.

Auf die Frage nach möglichen Erreichbarkeitsproblemen von Versorgungsangeboten gab mit 31 der 79 Befragten ein geringerer Anteil als in Mainleus an, solchen gegenüberzustehen. Der größte Teil der Thiersteiner konnte aber keine Schwierigkeiten hinsichtlich der Erreichbarkeit von Angeboten ausmachen und greift dabei vor allem auf die Versorgungseinrichtungen am Wohnort zurück (vgl. Abb. 17). Vor allem im Bereich des längerfristigen Bedarfs (z. B. Textilien, Haushaltsgeräte) und der „allgemeinen Dienstleistungen“ (Bank, Post) bestehen Probleme, also in Angebotsbereichen, die vor Ort selbst nicht (mehr) oder nur noch sporadisch vorhanden sind.

Abb. 17: Erreichbarkeitsprobleme



Zwischenfazit zur Marktgemeinde Thierstein

Es bleibt zu sagen, dass Thierstein eine der Gemeinden ist, die noch sehr unter dem Strukturwandel in Oberfranken leiden. Der Mangel an Arbeitsplätzen führt zu einer Überalterung der Bevölkerung, da junge Menschen nur wenige Möglichkeiten haben, adäquate Arbeits- und Ausbildungsplätze zu finden und deshalb Thierstein verlassen. Vor allem die Ortsteile Schwarzenhammer und Kaiserhammer, frühere Standorte der Porzellanindustrie, sind davon betroffen. Ein weiterer negativer Aspekt ist das von der Bevölkerung als schlecht empfundene ÖPNV-Angebot und die damit verbundene Abhängigkeit vom eigenen Pkw, was bei der vorherrschenden Altersstruktur und zuneh-

menden Überalterung wiederum zu neuen Mobilitäts- und letztendlich Erreichbarkeitsproblemen führen kann und wird.

4 Forderungen an eine Entwicklungspolitik ländlicher Räume in Bayern

Die bereits heute vorhandenen und in Zukunft entstehenden Erreichbarkeitsprobleme, vor allem in einer älter werdenden Gesellschaft in bestimmten Teilräumen der ländlichen Gebiete Bayerns, werden sich ohne frühzeitige Gegenmaßnahmen weiter verstärken und die Daseinsvorsorge bestimmter Bevölkerungsgruppen gefährden.

Der demographische Wandel wird sich in absehbarer Zeit auf das gesamte Bundesgebiet auswirken – jedoch regional differenziert und mit unterschiedlicher Intensität. Ein kleinräumigeres und heterogenes Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen stellt die Raumplanung vor neue Herausforderungen. So wird es unumgänglich sein, bisherige tradierte Strategien zu überdenken und ggf. neu auszurichten sowie den veränderten Verhältnissen Rechnung tragende und angepasste Standards (neu) zu definieren. Insbesondere gilt dies für den Bereich der Mindeststandards in der öffentlichen Daseinsvorsorge. Besonders wichtig ist es vor dem Hintergrund des Postulats gleichwertiger Lebensbedingungen in den schrumpfenden Regionen, in denen eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung bereits heute zum Teil akut gefährdet ist. Gerade heterogene Raumstrukturen erschweren eine einheitliche und auf festen Mindeststandards basierende Planung und Realisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dies bedeutet, dass es in Zukunft verstärkt darauf ankommen muss, neue und flexible Strategien auf regionaler und auch lokaler Ebene zu konzipieren, die zielgerichtet auf die jeweilige orts- und regionsspezifische Ausgangslage reagieren können.

Das Landesentwicklungsprogramm Bayern

- geht dabei zu undifferenziert auf die faktisch vorhandene Vielfaltigkeit von Problemen hinsichtlich der Erreichbarkeit von Versorgungsangeboten ein,
- fordert die Verbesserung der Erreichbarkeit Zentraler Orte mit öffentlichen Verkehrsmitteln, was an der Realität vorbei geht,
- weist zwar zur „Sicherung und Herstellung einer gleichwertigen flächendeckenden Versorgung“ gesondert Zentrale Orte (vgl. die „E“-Orte in Abb. 5) aus, dies aber kann, wenn überhaupt, nur kurzfristige Effekte bewirken, und soziale Gefüge werden dabei völlig außer acht gelassen,
- spricht nach wie vor von Versorgungsangeboten in „zumutbarer Entfernung“, was in Anbetracht einer sich wandelnden gesellschaftlichen Struktur in Verbindung mit einer sich verändernden Mobilität der Bevölkerung (sowohl im negativen wie auch im positiven Sinne) als unbefriedigende Maßgabe zu werten ist (vgl. StMWIVT 2006).

In Bezug auf diese Ansatzpunkte sollte sich die Landespolitik für ländliche Teilräume wesentlich differenzierter ausgestalten, sich für alternative Angebote noch mehr öffnen bzw. diese verstärkt fördern, wie etwa im Bereich des ÖPNV, und deutlicher soziales Engagement der Bevölkerung in den betroffenen Teilräumen fördern. Bereits heute ist es die Bevölkerung in den peripheren ländlichen Teilräumen, die durch erhöhten persönlichen Einsatz, wie etwa die Bereitschaft zur vermehrten Nutzung des privaten Pkw, die Funktionsfähigkeit dieser Teilräume überhaupt aufrechterhält. Gerade im Hinblick auf die nach wie vor aktuelle Diskussion um den Klimawandel und die Suche nach effektiven Strategien und Maßnahmen, um diesem entgegenzuwirken, und vor dem Hin-

tergrund knapper werdender Ressourcen und dadurch steigender Rohöl- und letztendlich Kraftstoffpreise sollte aber der teilweise erzwungenen Notwendigkeit der Pkw-Benutzung entgegengewirkt werden. Die bereits heute vielerorts üblichen Bildungen von Fahrgemeinschaften oder altruistischen Nachbarschaftshilfen sind in diesem Zusammenhang Entwicklungen in die richtige Richtung. Im generellen Kontext und hinsichtlich der Forderungen an eine Entwicklungspolitik für ländliche Teilräume ist dies aber auch ein Beleg für den drängenden Handlungsbedarf.

Literatur

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.

Christiane Odewald

Siedlungs- und Versorgungsstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Bevölkerung – Die Rennsteigregion im Landkreis Kronach auf neuen Wegen

Gliederung

- 1 Einführung und Fragestellung
- 2 Die Rennsteigregion im Landkreis Kronach
 - 2.1 Abgrenzung und Lage
 - 2.2 Raumstruktur und zentralörtliche Gliederung
 - 2.3 Demographische Entwicklung
 - 2.4 Wirtschaftsstruktur
 - 2.5 Besondere Merkmale der Siedlungs- und Versorgungsstruktur
- 3 Arbeitsgemeinschaft Rennsteig, Rennsteigregion im Frankenwald e. V. und NohA – Nordhalben wird aktiv: Beispiele für interkommunale Abstimmung und bürgerschaftliches Engagement
 - 3.1 Handlungsfelder
 - 3.2 Organisationsstrukturen und Akteure
- 4 Schlussfolgerungen

Literatur

1 Einführung und Fragestellung

Der periphere ländliche Raum, der im vorliegenden Beitrag am Beispiel der Rennsteigregion und der Marktgemeinde Nordhalben im nördlichen Landkreis Kronach in Oberfranken näher betrachtet werden soll, ist in besonderem Maße gekennzeichnet durch seine relativ große Distanz zu den wichtigen regionalen und überregionalen Infrastruktureinrichtungen, seien es Autobahnen oder Güterumschlagzentren, Bildungseinrichtungen, wie Universitäten oder Fachhochschulen, kulturelle Zentren oder Verwaltungs- und Entscheidungszentren im Land.

Die periphere Lage ist dabei häufig nicht nur das Ergebnis wirtschaftlicher und politischer Entscheidungen, sondern aufgrund der geographischen und naturräumlichen Voraussetzungen schon immer bzw. seit Jahrhunderten gegeben. Abwanderung und Pendlermobilität sind deshalb auch keine Neuerscheinungen des 20. und 21. Jahrhunderts, sondern prägen diese Räume durchaus über längere Zeiträume hinweg. So brachten beispielsweise in Zeiten der Flößerei im Frankenwald vom 12. Jahrhundert bis etwa Mitte des 20. Jahrhunderts die Flößer ihr Holz bis nach Rotterdam in den Niederlanden und legten dabei weite Strecken zurück.

Nach dem Zweiten Weltkrieg und der Teilung Deutschlands verstärkte sich für die grenznahen Regionen und damit auch für den Landkreis Kronach die periphere Lage, weil wichtige Absatz- und Arbeitsmärkte wegfielen. Obwohl durch die Zonenrandförderung dieser Nachteil teilweise ausgeglichen werden konnte, setzte schon in den 50er-Jahren des 20. Jahrhunderts eine Abwanderungsbewegung ein, die, nur kurzzeitig unterbrochen durch Wanderungsgewinne infolge der Grenzöffnung zu Beginn der 1990er-Jahre, bis heute anhält. Somit besitzt dieser Raum bereits seit Jahrzehnten Erfahrung mit Abwanderung und muss sich länger und intensiver als viele andere ländliche Regionen mit diesem Thema und seinen Folgewirkungen auseinandersetzen: Alterung, schrumpfende Haushaltsgrößen, Immobilienleerstand, Mangel an qualifizierten Arbeitskräften.

Aufgrund des anhaltenden demographischen Wandels und der damit verbundenen Strukturprobleme, wie der mangelnden Tragfähigkeit öffentlicher Einrichtungen, den finanziellen Problemen für die Kommunen und privaten Haushalte und den Standortproblemen der ansässigen Unternehmen, sind die Städte und Gemeinden am Rennsteig seit Mitte der 1980er-Jahre bestrebt, verstärkt interkommunal zusammenzuarbeiten. Doch auch bürgerschaftliches Engagement bekommt eine immer größere Bedeutung, wie die Beispiele „Rennsteigregion im Frankenwald e.V.“ und „NohA – Nordhalben wird aktiv“ zeigen.

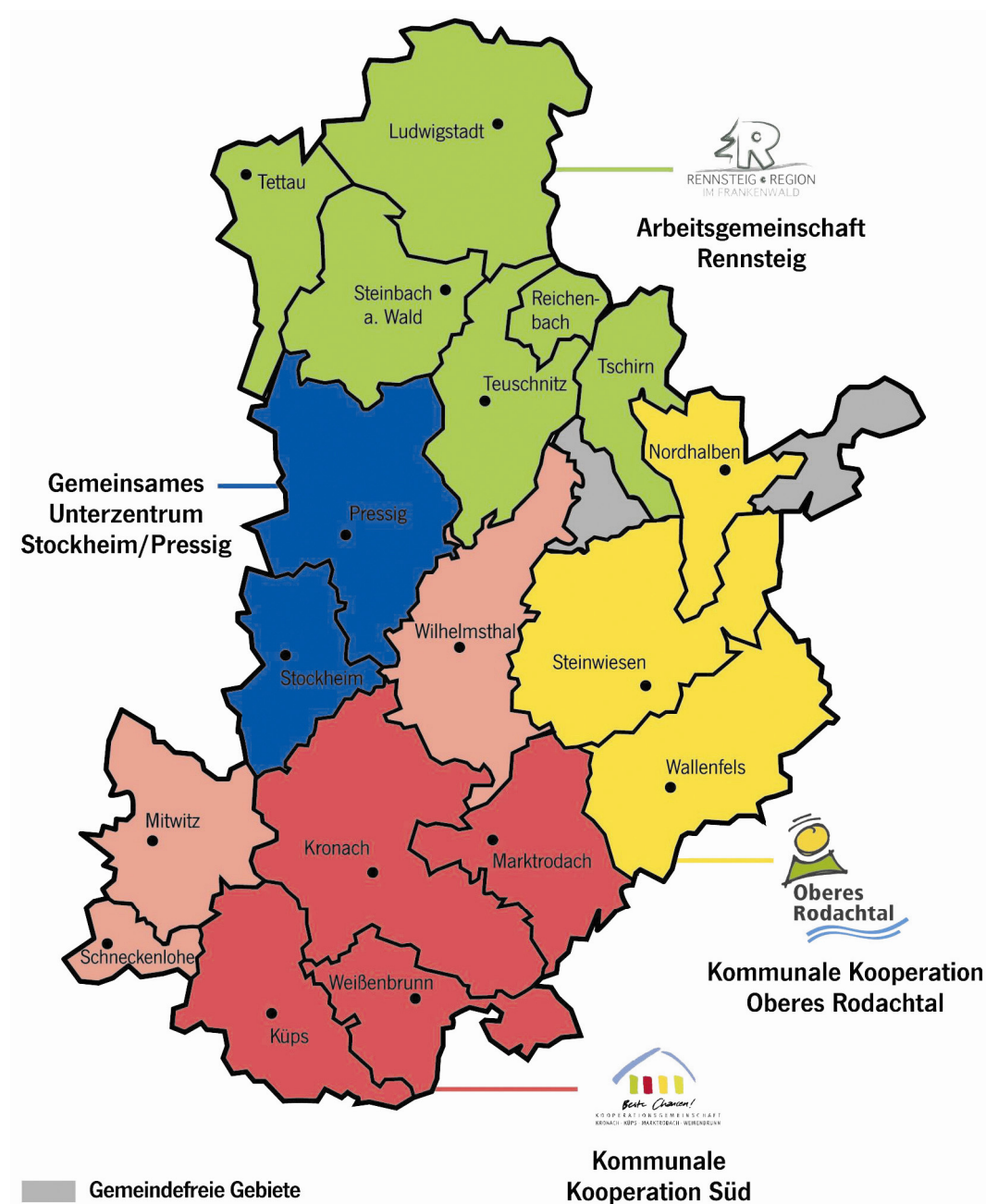
Im folgenden Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, was die besonderen Kennzeichen der Wirtschafts-, Siedlungs- und Versorgungsstruktur in diesem Raum sind, wie die Probleme des peripheren ländlichen Raums aus Sicht von Bürgern und Kommunen angegangen werden sollen und wo Hemmnisse und Lösungsansätze bei der Umsetzung von Projekten liegen. Aus den Schlussfolgerungen ergeben sich Strategien und Lösungsvorschläge, die hier zur Diskussion gestellt werden.

2 Die Rennsteigregion im Landkreis Kronach

2.1 Abgrenzung und Lage

Die Rennsteigregion im Landkreis Kronach wird gebildet aus der Stadt Ludwigsstadt, der Stadt Teuschnitz, dem Markt Tettau und den Gemeinden Steinbach am Wald, Reichenbach und Tschirn. Diese Kommunen bilden in Abstimmung mit dem Regionalmanagement Landkreis Kronach das kommunale Kooperationsgebiet „Arbeitsgemeinschaft Rennsteig“ (vgl. Abb. 1). Hier leben insgesamt 13.217 Einwohner (Stand: 31.12.2006). Der bayerische Abschnitt des Rennsteigs, der diesem Gebiet seinen Namen gibt und als historischer Grenz- und Kammweg bzw. heute als einer der bekanntesten Wanderwege Deutschlands durch das fränkisch-thüringische Schiefergebirge führt, trifft nördlich von Kleintettau (Markt Tettau) auf bayerisches Gebiet, verläuft parallel zur Staatsstraße 2219 in Richtung Steinbach am Wald und weiter Richtung Landesgrenze/Lehesten (Thüringen). Nach ca. 16 km verlässt er wieder bayerisches Gebiet. Die Stadt Ludwigsstadt ist die einzige bayerische Kommune, die nördlich des Rennsteigs liegt, der im Übrigen auch die Grenze zum thüringischen Sprachraum bildet.

Abb. 1: Kommunale Kooperationsgebiete im Landkreis Kronach



Quelle: Regionalmanagement Landkreis Kronach

Die Verkehrserschließung erfolgt in erster Linie über die Bundesstraße B 85 von Kulmbach kommend über Kronach nach Saalfeld weiter Richtung Weimar. Außerdem verläuft hier die Schienenhauptstrecke München-Berlin über Nürnberg-Bamberg-Lichtenfels-Saalfeld. In der Rennsteigregion selbst und auch in der Kreisstadt Kronach halten aber keine ICE-Züge. Die nächstgelegenen ICE-Bahnhöfe sind Saalfeld/Saale (Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, Thüringen) und Lichtenfels (Landkreis Lichtenfels). Die Entfernung zur Kreisstadt Kronach beträgt ca. 30 km, nach Saalfeld/Saale sind es ca. 34 km. Durch den Regionalexpress Lichtenfels-Kronach-Saalfeld ist die Bevölkerung jedoch gut an die ICE-Verbindung München-Nürnberg-Berlin angebunden. Die nächstgelegenen Autobahnanschlüsse an der A 9 Nürnberg-Berlin bzw. an der in Bau befindlichen A 73 Lichtenfels-Suhl befinden sich eine Autostunde oder mehr entfernt.

Der nördliche Landkreis Kronach ist damit im Hinblick auf den Straßenverkehr der am schlechtesten angebundene Teilraum Oberfrankens, was insbesondere für die überwiegend exportorientierte heimische Wirtschaft als deutlicher Standortnachteil zu bewerten ist.

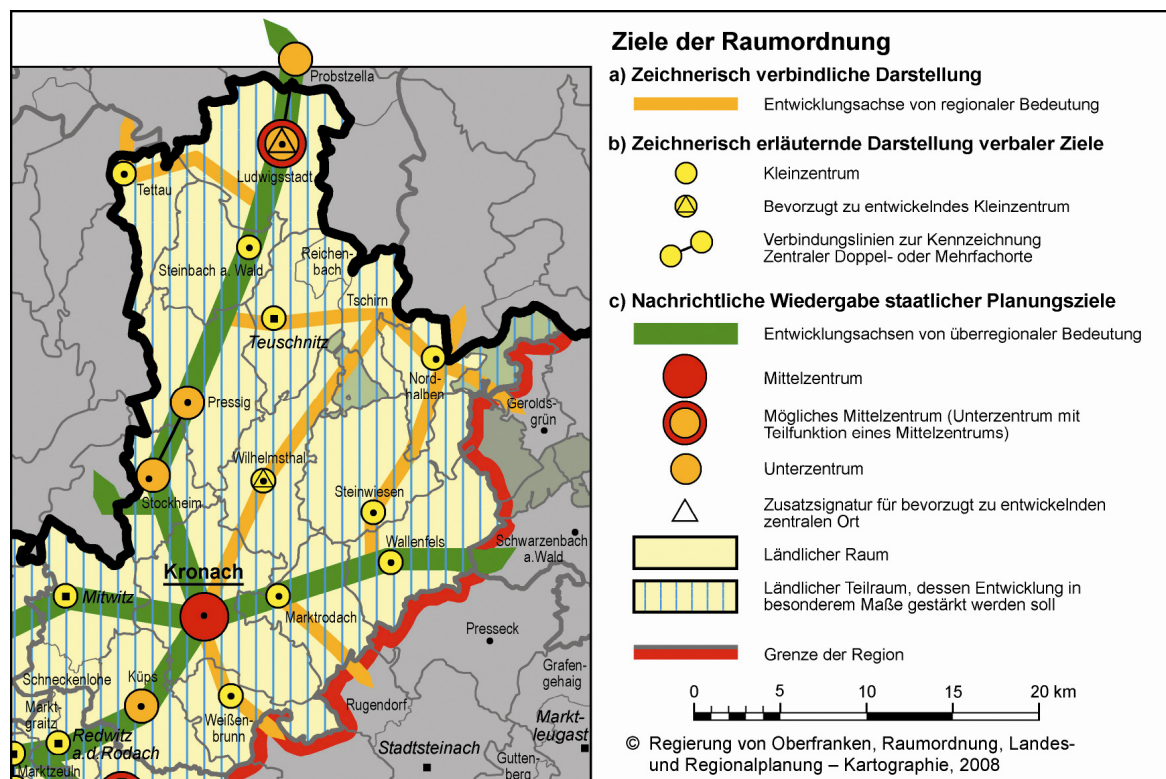
Das benachbarte Kleinzentrum Nordhalben (2.001 Einwohner am 31.12.2006) hat sich der kommunalen Kooperation „Oberes Rodachtal“ angeschlossen und wird im vorliegenden Beitrag gesondert betrachtet. Die nachfolgenden statistischen Auswertungen und Beschreibungen beziehen sich – sofern nicht eigens erwähnt – auf den Untersuchungsraum „Arbeitsgemeinschaft Rennsteig“. Die daraus abgeleiteten Ergebnisse und Probleme sind jedoch gleichzusetzen.

2.2 Raumstruktur und zentralörtliche Gliederung

Die Gemeinden der Rennsteigregion liegen, wie der gesamte Landkreis Kronach, im ländlichen Teilraum, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll (vgl. StmWIVT 2006). Entlang der Bundesstraße B 85 und der Bahnstrecke Nürnberg-Berlin verläuft eine Entwicklungsachse von überregionaler Bedeutung von Kronach nach Saalfeld (Thüringen).

Die Stadt Ludwigsstadt erfüllt als mögliches Mittelzentrum die wichtigsten zentralen Aufgaben für den nördlichen Landkreis Kronach. Sie ist laut Landesentwicklungsprogramm als bevorzugt zu entwickelnder Zentraler Ort und als grenzüberschreitendes Doppelzentrum zusammen mit der Stadt Probstzella, Landkreis Saalfeld-Rudolstadt (Unterzentrum) ausgewiesen. Die Stadt Teuschnitz, der Markt Tettau und die Gemeinde Steinbach am Wald sind im Regionalplan Oberfranken-West als Kleinzentren eingestuft. Entsprechend den Vorgaben der Landes- und Regionalplanung erfüllen damit vier der sechs Rennsteig-Kommunen eine zentralörtliche Funktion (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Ausschnitt aus dem Regionalplan Oberfranken-West



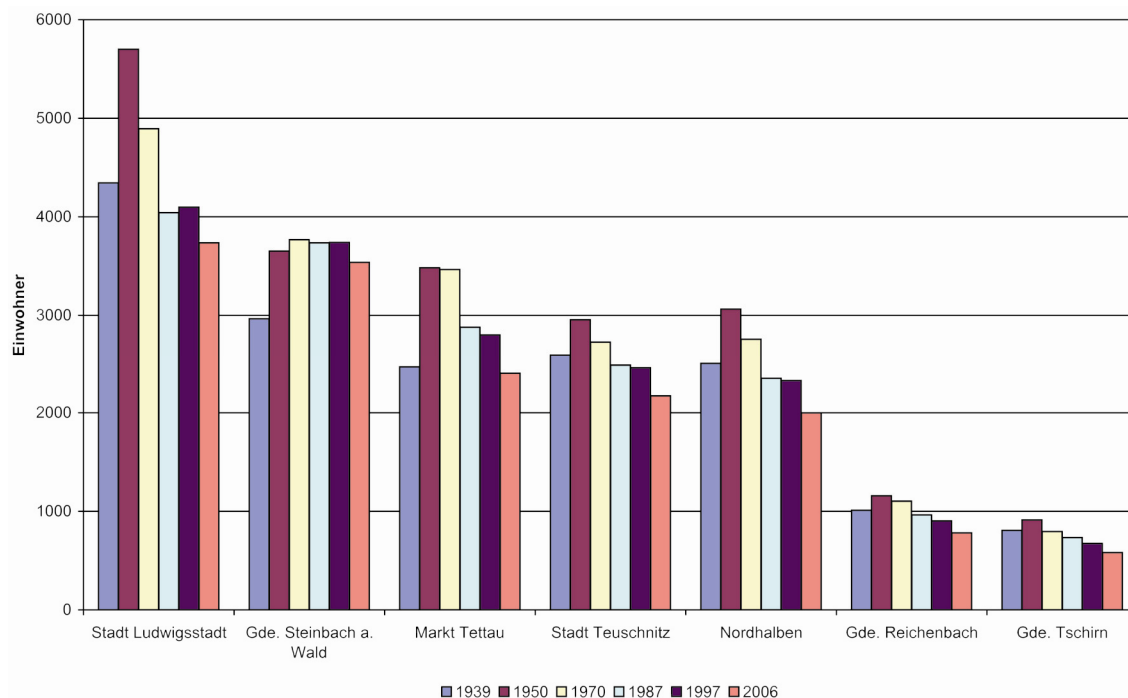
Quelle: Regionaler Planungsverband Oberfranken-West (2008)

2.3 Demographische Entwicklung

In der Rennsteigregion leben heute rund 13.000 Einwohner. Gemessen an der Einwohnerzahl ist die Stadt Ludwigsstadt mit 3.737 Einwohnern (Stand: 31.12.2006) die größte der sechs Kommunen, unmittelbar gefolgt von der Gemeinde Steinbach am Wald (3.538 Einwohner), dem Markt Tettau (2.403 Einwohner) und der Stadt Teuschnitz (2.174 Einwohner). Deutlich dahinter liegen die Gemeinden Reichenbach und Tschirn (783 bzw. 582 Einwohner).

Bei näherer Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung seit Beginn der 1970er-Jahre wird deutlich, dass in nahezu allen Städten und Gemeinden ein großer Bevölkerungsverlust zu verzeichnen ist. Besonders betroffen sind die Marktgemeinden Nordhalben (1970–2006: -35 %) und Tettau (-30,6 %) und die kleinen Rennsteig-Gemeinden Reichenbach (-29,1 %) und Tschirn (-27 %). Verglichen mit den genannten Kommunen hat das mögliche Mittelzentrum Ludwigsstadt mit einem Einwohnerverlust von 1.157 Personen (-23,6 %) die höchsten absoluten Abnahmen seit 1970 aufzuweisen. Einzig in der Gemeinde Steinach am Wald ist die Entwicklung der Einwohnerzahlen bisher relativ konstant, mit einer vergleichsweise geringen Abnahme von -6,1 % seit 1970 (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung in den Kommunen der Rennsteigregion und in der Marktgemeinde Nordhalben



Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2007)

Der Rückgang der Einwohnerzahlen ist insgesamt sowohl auf eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung als auch auf Abwanderung zurückzuführen. Die Stadt Ludwigsstadt stellt hier insofern eine Besonderheit dar, weil der Bevölkerungsverlust dort auf einem extrem negativen natürlichen Bevölkerungssaldo beruht, während das Verhältnis der Zu- und Abwanderungen sich seit den 1990er-Jahren annähernd die Waage hält. Hier liegt aber die Vermutung nahe, dass die Eröffnung eines Seniorenheims 1996 sich ausgleichend auf den Wanderungssaldo auswirkt.

Diese bereits in einem so relativ kleinen Untersuchungsraum signifikanten Unterschiede bei der Bevölkerungsentwicklung machen deutlich, dass allgemeine Trends und daraus abgeleitete Prognosen sich auf Gemeindeebene kaum darstellen lassen.

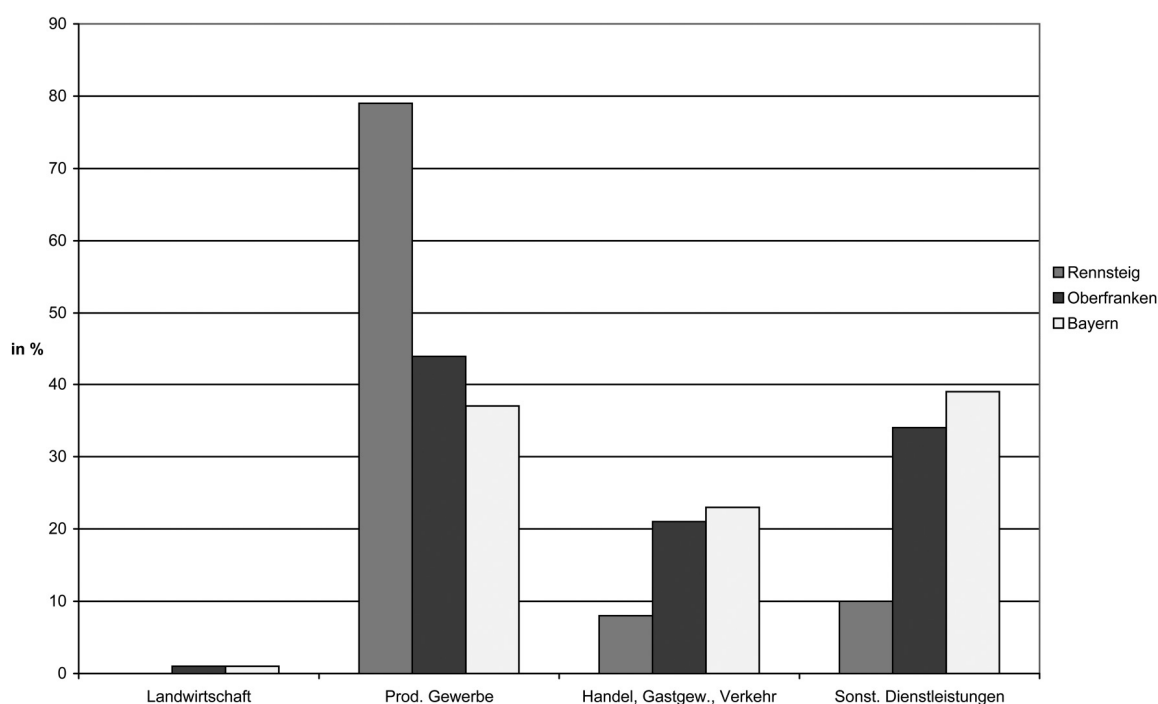
Dennoch gilt für den Teilraum am Rennsteig insgesamt, dass die Abwanderung der Bevölkerung, und zwar insbesondere junger Menschen, seit Jahrzehnten anhält und gleichzeitig die Altersgruppe der über 65-Jährigen mittlerweile deutlich den höchsten Anteil an den Altersgruppen hat. Mit der Abwanderung junger Bevölkerungsgruppen verändern sich auch die familiären Strukturen. Der Bedarf nach Heimplätzen oder alternativen Wohnmöglichkeiten für ältere, allein stehende Menschen steigt. Auch das gesellschaftliche Leben, das sich im ländlichen Raum vor allem in den Vereinen abspielt, gestaltet sich aufgrund des Fehlens „aktiver Einwohner“ immer schwieriger. So gibt es in Oberfranken zum Beispiel schon Gemeinden, in denen sich nicht mehr genügend Mitglieder für die Mitwirkung in der Freiwilligen Feuerwehr finden.

Die demographische Entwicklung und ihre Folgen werden seitens der Kommunen und Unternehmen in der Region als Hauptproblem und als Schlüssel für die weitere Entwicklung gesehen.

2.4 Wirtschaftsstruktur

Die Rennsteigregion ist, wie insgesamt der Landkreis Kronach, traditionell industriell geprägt. Vor allem die Glas- und Keramikindustrie dominieren den Arbeitsmarkt und besonders im Markt Tettau und in der Gemeinde Steinbach am Wald auch das Ortsbild.

Abb. 4: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den Wirtschaftsbereichen in Bayern, Oberfranken und der Rennsteigregion (2005)



Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2007)

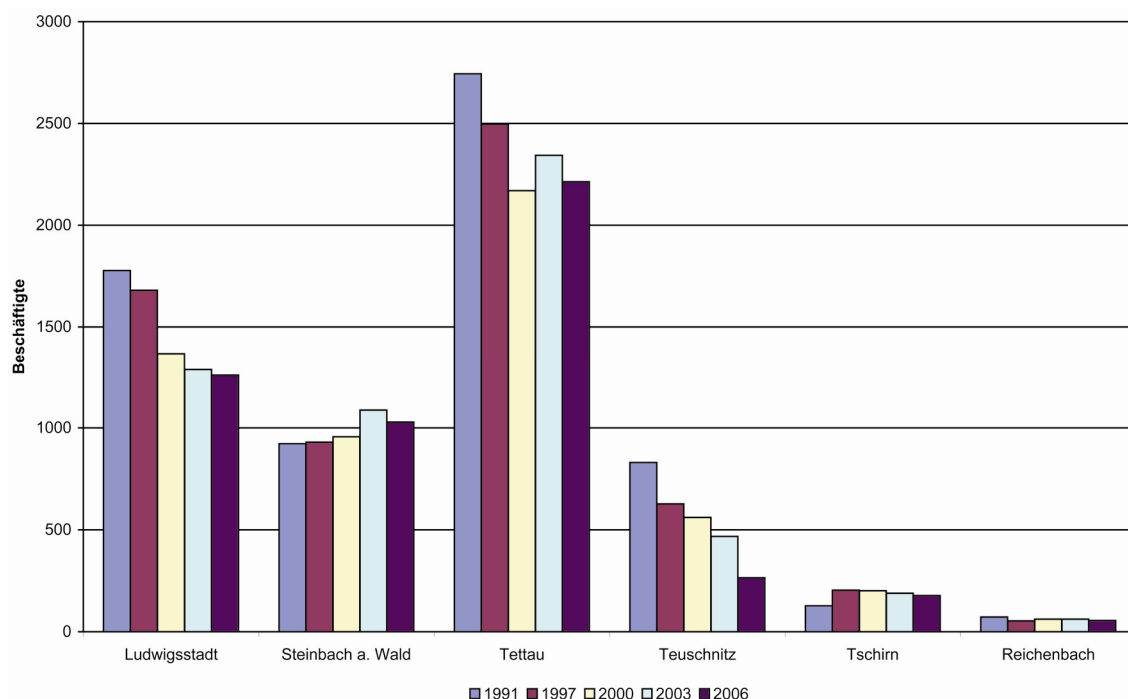
Abbildung 4 verdeutlicht die Dominanz des produzierenden Gewerbes. Schwerpunktgemeinde ist der Markt Tettau mit mehr als 2.200 Arbeitsplätzen im sekundären Sektor (Stand: 30.06.2006). Neben der Glasindustrie sind hier Zulieferbetriebe im Be-

reich Logistik und Siebdruck, zwei Unternehmen der Porzellanindustrie sowie verschiedene andere Firmen angesiedelt. Der Markt Tettau ist neben der Kreisstadt Kronach die einzige Kommune im Landkreis mit einem positiven Pendlersaldo. Im Jahr 2006 belief sich der Überschuss auf 1.324 Einpendler. Weitere Arbeitsmarktschwerpunkte sind die Stadt Ludwigsstadt und die Gemeinde Steinbach am Wald. Während in Steinbach am Wald ebenfalls die Glasindustrie das wirtschaftliche Geschehen prägt, ist die Unternehmensstruktur in Ludwigsstadt diversifizierter, wobei hier ein gewisser Schwerpunkt in der Lebensmittelherstellung zu finden ist (WELA-Suppen, Confiserie Burg Lauenstein, Bauer Frankenwald Confiserie, Jahns-Bräu). Darüber hinaus sind hier und in den weiteren Kommunen der Rennsteigregion unter anderem Betriebe aus den Branchen Medizin- und Industrietechnik, Kosmetik, Automobile, Technische Keramik und Metallverarbeitung ansässig.

Die Land- und Forstwirtschaft, die hier traditionell vor allem vom Nebenerwerb und kleineren Betriebsgrößen geprägt ist – 70 % der Betriebe bewirtschaften jeweils weniger als 20 ha (Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2006) – spielt bei diesen Betrachtungen keine Rolle.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und der Arbeitsplätze ist jedoch aufgrund des Strukturwandels und der Schließung von Zweigbetrieben (Stichwort „verlängerte Werkbänke“) in der Industrie seit Jahren rückläufig. Wie Abbildung 5 verdeutlicht, fiel die Entwicklung der Beschäftigten dabei in den einzelnen Kommunen zum Teil deutlich unterschiedlich aus.

Abb. 5: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Rennsteigregion (1991–2006)



Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2007)

Während die Gemeinde Steinbach am Wald als einzige Kommune leichte Zuwächse bei den Erwerbstätigen verzeichnen kann, fällt der Rückgang der Arbeitsplätze vor allem für die Städte Ludwigsstadt und Teuschnitz so deutlich aus, dass er als strukturschwächend für das mögliche Mittelzentrum Ludwigsstadt und das Kleinzentrum Teuschnitz einzustufen ist.

Gleichzeitig ist der Arbeitskräftemangel eine der zentralen Herausforderungen für die Unternehmen. Deren weitere Entwicklung am Standort und damit verbunden die der Region hängen wesentlich davon ab, ob mehr Fachkräfte für den Arbeitsmarkt, sei es durch Zuwanderung oder verstärkte Qualifizierung, gewonnen werden können.

2.5 Besondere Merkmale der Siedlungs- und Versorgungsstruktur

Die Siedlungen in der Rennsteigregion besitzen, abhängig von ihrer Lage, ihrer naturräumlichen Ausstattung und ihrer Wirtschaftsstruktur, unterschiedlichen Charakter. Prägend für den Frankenwald ist der enge Wechsel zwischen Berg und Tal, verbunden mit einer kleinteilig gegliederten Landschaft und einem sehr hohen Waldanteil von 64 % im nördlichen Landkreis Kronach (Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2006), in denen zwar kleinere Ansiedlungen zu finden sind, jedoch kaum Streubebauung existiert. Der Frankenwald, damals noch „Nortwald“ genannt, wurde planmäßig etwa zwischen 1000 und 1400 n. Chr. besiedelt, im Wesentlichen ausgehend vom Bistum Bamberg, dem Kloster Saalfeld, dem Zisterzienserkloster Langheim und umliegenden Adelsgeschlechtern. Die Urbarmachung fand zunächst auf den geeigneten Höhenrücken statt.

Typisch sind deshalb die auf den Rodungsinseln gelegenen Anger- und Rundangerdörfer mit einer giebelständigen Reihung der Häuser zu einem zentralen Dorfplatz und der dahinter liegenden Gewannflur. Vor allem im nördlichen Landkreis Kronach wird die Bauweise vom Schiefer auf den Dächern und an den Häuserfassaden dominiert. Aufgrund der wenig dynamischen Bevölkerungsentwicklung konnten auch im Untersuchungsraum nicht wenige Orte ihre Siedlungsstrukturen bis heute sichtbar bewahren (vgl. Abb. 6).

Abb. 6: Luftbild von Steinbach an der Haide, Stadt Ludwigsstadt



Die Stadt Ludwigsstadt ist geprägt durch ihre Lage im Loquitztal und den Verlauf der Bundesstraße B 85 sowie der Schienenhauptstrecke Nürnberg-Berlin durch die Stadt. Ihre zentralörtliche Bedeutung spiegelt sich in der Präsenz unterschiedlicher Läden und Dienstleistungen wider. Der Hauptort vermittelt einen kleinstädtisch-gewerblichen Charakter und ist mit seinen zentralörtlichen Einrichtungen (Ärzte, Apotheke, Seniorenheim usw.) als mögliches Mittelzentrum aus landesplanerischer Sicht der wesentliche Entwicklungspol in der Rennsteigregion. Die zur Stadt gehörenden Ortsteile Ebersdorf, Lauenstein mit der Burg Lauenstein, Lauenhain und Steinbach an der Haide sind ländlich geprägt. Abgesehen von kleineren und mittelständischen Gewerbebetrieben befinden sich in den Ortsteilen in der Regel keine Nahversorger mehr.

Zur Gemeinde Steinbach am Wald gehören neben dem Hauptort die ehemals selbstständigen Ortschaften Buchbach, Hirschfeld, Kehlbach und Windheim. Die Ortschaft Steinbach am Wald ist in ihrer Siedlungsstruktur geprägt von der Glas- und Keramikindustrie (vgl. Abb. 7). Gleichzeitig besitzt sie aufgrund ihrer Lage am Rennsteig eine wichtige touristische Funktion für die Rennsteig-Wanderer. Hier sind auch Ärzte (Allgemeinarzt, Zahnarzt, Kinder- und Jugendarzt) und Nahversorger angesiedelt. Die übrigen Gemeindeteile haben ihren Dorfcharakter erhalten. In allen Ortsteilen sind derzeit noch Lebensmittelgeschäfte, d.h. mindestens ein Bäcker oder Metzger und in Windheim und Hirschfeld auch noch kleinere Edeka-Märkte vorhanden.

Abb. 7: Luftbild von Steinbach am Wald



Der Markt Tettau mit seinen Ortsteilen Kleintettau, Alexanderhütte, Langenau, Sattelgrund und Schauberg ist in allen seinen Ortsteilen sehr stark industriell bzw. gewerblich geprägt. Die Orte Kleintettau, Alexanderhütte und Tettau bilden im Talbereich ein Siedlungsband, in dem der Hauptort Tettau mit seinem städtebaulich aufgewerteten Ortskern und den dort angesiedelten Läden den Versorgungsschwerpunkt bildet.

Die Stadt Teuschnitz mit ihren Ortsteilen Haßlach, Rappoltengrün und Wickendorf liegt auf den Höhen des Frankenwaldes (ca. 580–630 m ü. NN). Das Stadtbild von Teuschnitz zeichnet sich durch seine ansprechend sanierte Stadtmitte aus. Wie auch in den anderen Zentralen Orten der Rennsteigregion konzentrieren sich die Nahversorgungseinrichtungen vor allem auf den Hauptort selbst.

Die beiden kleinsten und benachbarten Gemeinden im Untersuchungsraum, Reichenbach und Tschirn, haben ihren Dorfcharakter weitestgehend bewahrt. Die Gemeinde Tschirn als einwohnermäßig kleinste Gemeinde im Landkreis Kronach bezeichnet sich selbst als „größten und stattlichsten Bergort des Frankenwaldes“ (www.tschirn-online.de). Der südliche Ortsrand wird von einem industriellen Zweigbetrieb mit über 100 Beschäftigten eingenommen. Neben einigen kleinen Gewerbe- und Handwerksbetrieben sind noch kleine Nahversorger (Metzger, Bäcker, Lebensmittel) ansässig. Beide Gemeinden sind der Verwaltungsgemeinschaft Teuschnitz angeschlossen.

Die Volksschulen Ludwigsstadt (Grund- und Hauptschule), Windheim, Gemeinde Steinbach am Wald (Grund- und Hauptschule), Teuschnitz (Grund- und Hauptschule) und Tettau (Grundschule) bilden zur Zeit noch ein relativ dichtes Netz der schulischen Grundversorgung. Aufgrund der eng begrenzten Sprengel, die kaum über die Grenzen der eigenen Kommune bzw. Verwaltungsgemeinschaft hinausreichen, und der sinkenden Schülerzahlen sind jedoch in absehbarer Zeit Schließungen von Standorten bzw. Teilstandorten vorgesehen. Dabei zeichnet sich ab, dass die Entscheidung über die künftigen Schulstandorte von den zuständigen Fachbehörden stärker unter Berücksichtigung der Ausstattung und des Bauzustands oder der besonderen Angebote einer Schule, wie M-Zug, getroffen werden als unter Beachtung der zentralörtlichen Einstufung einer Stadt oder Gemeinde. Dies könnte im vorliegenden Fall beispielsweise eine Stärkung der Volksschule Windheim (Kleinzentrum Steinbach am Wald) auf Kosten des möglichen Mittelzentrums Ludwigsstadt zur Folge haben. Die nächstgelegenen Realschulen und Gymnasien befinden sich in der Kreisstadt Kronach. Für die einfache Anfahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln benötigt ein Schüler abhängig vom Wohnort in der Regel mindestens 30-45 Minuten, in Einzelfällen bis zu einer Stunde. Bereits seit Beginn der 1990er-Jahre haben sich die Rennsteig-Kommunen deshalb um die Gründung einer weiterführenden Schule im nördlichen Landkreis Kronach bemüht, hatten allerdings mit ihrem Anliegen keinen Erfolg. Derzeit bemüht sich der Raum wiederum um die Ansiedlung einer privaten Schule in enger Zusammenarbeit mit den ansässigen Unternehmen (Fachoberschule).

Im Hinblick auf das Angebot im öffentlichen Personennahverkehr fällt auf, dass keine Ausrichtung auf einen Zentralen Ort in der Rennsteigregion zu erkennen ist. Selbst innerhalb der Nahbereiche der Zentralen Orte bzw. der Gemeindegrenzen existieren teilweise keine direkten Verbindungen zum jeweiligen Zentrum. Die öffentlichen Nahverkehre sind vor allem auf das Mittelzentrum Kronach ausgerichtet. Das wichtigste Rückgrat des ÖPNV ist vor allem der Schienenpersonennahverkehr (Regionalexpress) in der Relation Lichtenfels-Kronach-Ludwigsstadt-Saalfeld. Die Stadt Teuschnitz bietet einmal wöchentlich einen Bürgerbus im Stadtgebiet an, der insbesondere von älteren Bürgern gerne angenommen wird, um Einkäufe, Arztbesuche, Bankgeschäfte usw. im

Hauptort zu erledigen. Wünschenswert wäre ein ergänzendes flexibles ÖPNV-Angebot und eine gezielte Verknüpfung mit dem Schienenverkehr.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Ausstattung mit Lebensmittelgeschäften sowie zentralörtlichen Einrichtungen wie Ärzten, Apotheken, Schulen und Nahversorgern besser ist, als eigentlich zu vermuten wäre. Das Nahverkehrskonzept des Landkreises, das aus den 1990er-Jahren stammt, ist noch verbesserungsbedürftig. Allerdings stoßen verbesserte Angebote hier auch schnell an die Grenzen der Finanzierbarkeit durch die öffentlichen Haushalte.

Aufgrund des anhaltenden Rückgangs der Bevölkerung ist jedoch mit einer deutlichen Verschlechterung der Situation im Hinblick auf die Tragfähigkeit öffentlicher Einrichtungen und den zunehmenden Leerstand von Wohn- und Gewerbeimmobilien zu rechnen. Der demographische Wandel spiegelt sich bereits jetzt sichtbar im Leerstand zahlreicher, auch das Ortsbild prägender Gebäude wider. Allein in der Marktgemeinde Nordhalben stehen 60 von 600 Häusern leer und in weiteren 150 Häusern leben nur noch ein oder zwei ältere Personen (Wolfrum 2007). Häuser verlieren schon im ersten Jahr nach der Fertigstellung bis zu 50% ihres Neuwertes und sind auf dem Immobilienmarkt kaum noch zu vermitteln. Eigenheime werden in der Regel unter einer Eigenkapitalquote von mindestens 50% von den Banken nicht mehr finanziert. Im Ergebnis findet eine „gigantische Kapitalvernichtung“ bei alten und neuen Immobilien statt (www.br-online.de/bayerisches-fernsehen/unser-land 2007). Um den demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandel mit seinen städtebaulichen Auswirkungen besser bewältigen zu können, ist die Stadt Teuschnitz deshalb bereits in das Programm „Stadtumbau West“ aufgenommen worden. Ziel der Arbeitsgemeinschaft Rennsteig ist es darüber hinaus, durch Ausarbeitung eines interkommunalen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes die gesamte Rennsteigregion in dieses Förderprogramm aufzunehmen.

3 Arbeitsgemeinschaft Rennsteig, Rennsteigregion im Frankenwald e.V. und NohA – Nordhalben wird aktiv: Beispiele für interkommunale Abstimmung und bürgerschaftliches Engagement

Die interkommunale „Arbeitsgemeinschaft Rennsteig“ (ARGE Rennsteig) wurde bereits 1984 gegründet. Der Vorsitz in der ARGE wechselt im zweijährlichen Turnus unter den Bürgermeistern der Mitgliedskommunen, die sich ansonsten „nach Bedarf“ in unregelmäßigem Abstand treffen. Im Rahmen der interkommunalen Abstimmung boten sich zunächst Handlungsfelder an, die insbesondere in den 1980er- und 1990er-Jahren durch die Entwicklung der sogenannten weichen Instrumente der Landesplanung in Bayern für den Raum herausgearbeitet wurden (z.B. Teilraumgutachten für den Landkreis Kronach 1987, Entwicklungsstudie „Südlicher Rennsteig“ 1996, Regionalmarketing „Kronach Creativ“, Regionalmanagement Landkreis Kronach).

Aufgrund der gewerblich-industriellen Prägung des Raums und der Lage am Rennsteig lag ein wesentlicher Schwerpunkt von Anfang an auf der touristischen Aufwertung der Region unter Einbindung der Unternehmen, z. B. in Form eines „Schaufensters der Region“, wo Produkte der heimischen Industrie präsentiert werden sollten, oder durch Betriebsführungen. Die hier gesammelten Erfahrungen bei der Moderation und Umsetzung von Projekten waren die Basis für das mittlerweile eingerichtete Regionalmanagement und die Abgrenzung der kommunalen Kooperationsgebiete im gesamten Landkreis Kronach (vgl. Abb. 1).

Nachdem die kommunale Zusammenarbeit in der Rennsteigregion im Laufe der Jahre deutlich an Schwung verlor und manche Projekte, wie das genannte „Schaufenster der

Region“ bis heute nicht realisiert werden konnten, wurde vor allem auf Druck und mit finanzieller Unterstützung der heimischen Wirtschaft in den Jahren 2006/2007 das Entwicklungskonzept „Zukunftsprofil der fränkischen Rennsteigregion zur integrativen Tourismusentwicklung“ (SPES-Akademie 2007) erarbeitet. Dieses wurde in einem Bottom-up-Prozess unter Beteiligung der Bevölkerung in jeder einbezogenen Gemeinde erstellt. Zur weiteren Umsetzung der hier entwickelten Projektideen wurde im November 2007 unter großer Beteiligung von Unternehmen und Bevölkerung der Verein „Rennsteigregion im Frankenwald“ gegründet. Im Verlauf dieses Prozesses hat sich bestätigt, dass die ARGE Rennsteig derzeit nicht die geeignete Organisationsform für die weitere Abstimmung und Umsetzung der Projekte ist. Dies liegt einerseits an den kommunalen Eigeninteressen, die vor allem bei der Zusammenlegung oder Aufgabe kommunaler Einrichtungen zum Tragen kommen. Es liegt andererseits aber auch an der Finanz- und Personalknappheit in den Verwaltungen. Die Städte und Gemeinden sind deshalb in der jetzigen Situation offensichtlich nicht in der Lage, gemeinsame konzeptionelle Grundlagen oder strategische Ziele zu entwickeln. Deshalb wird die Arbeit des Regionalmanagements, das die Ideenfindung und Projektumsetzung begleitet, aus Sicht der Befragten als unabdingbar für die weitere Entwicklung der Region und als mindestens ebenso wichtig wie die Unterstützung durch finanzielle Förderprogramme gesehen.

Einen etwas anderen Weg geht die im Jahr 2006 gegründete Bürgerinitiative „NohA – Nordhalben wird aktiv“. Ihre Aktivitäten sind auf das Gemeindegebiet begrenzt und unter dem Motto „Miteinander weiterkommen“ auf die Aktivierung der Bürger vor Ort ausgerichtet.

3.1 Handlungsfelder

Vier Handlungsfelder sind aus Sicht des Regionalmanagements für die weitere Entwicklung des Kooperationsgebietes der Arbeitsgemeinschaft Rennsteig, aber auch für den gesamten Landkreis von zentraler Bedeutung:

- Handlungsfeld Tourismus: Hier wird im Sinne des „Zukunftsprofils für die fränkische Rennsteigregion“ (SPES-Akademie 2007) darauf abgezielt, mit Hilfe touristisch bedeutsamer Leitprojekte, wie der Wiederbelebung des Aussichtsturms „Thüringer Warte“ bei Lauenstein, die Besucherfrequenz zu erhöhen sowie den Freizeitwert und das Image auch für die ansässige Bevölkerung zu verbessern. Darüber hinaus soll durch die Vermittlung von Geschichte (Stichwort: Industriegeschichte) sowie der kulturellen und naturräumlichen Besonderheiten das Heimat- und Selbstwertgefühl der Einwohner gestärkt und von ihnen auch nach außen getragen werden.
- Handlungsfeld Bildung und Qualifizierung: Die Rennsteigregion strebt nach wie vor die Gründung einer weiterführenden Schule (Fachoberschule) an. Diese ist als Privatschule in enger Zusammenarbeit mit den ansässigen Unternehmen und mit betont berufsnaher Ausrichtung (Praktika, Ausbildung, Auslandsaufenthalte usw.) geplant.
- Handlungsfeld Energieautarkie: Der Frankenwald ist aufgrund seines hohen Waldanteils besonders geeignet, den nachwachsenden Rohstoff Holz stärker in Wert zu setzen. Im gesamten Landkreis gibt es darüber hinaus mehrere Ortschaften, die „Bioenergiedörfer“ werden wollen. Der Landkreis will Modellregion für Energiegewinnung aus Biomasse werden.
- Handlungsfeld Familie: Dieses Handlungsfeld ist ebenso wie das Thema Energiewende beispielhaft für die oberfrankenweite Kooperation der Lokalen Aktionsgruppen.

pen bei der Ausarbeitung der Leader-Konzepte für die aktuelle Förderperiode 2007–2013. Hier gibt es zahlreiche Projektideen, wobei jedoch noch kein für die Rennsteigregion herausgearbeitetes Profil zu erkennen ist.

Eine gewisse Sonderstellung nimmt das geplante Tropenhaus in Kleintettau als „Leuchtturm-Projekt“ ein. Die Abwärme eines Glasherstellers soll hier zur Aufzucht tropischer Pflanzen und Fische genutzt werden, wobei auch ein Besucherbereich vorgesehen ist.

Das 2007 fertiggestellte Zukunftsprofil zur integrativen Tourismusentwicklung, das die Gemeinden der Rennsteigregion gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern und der heimischen Industrie erarbeitet haben, schlägt weiterhin sechs Projektschwerpunkte vor (vgl. Abb. 8), die im Rahmen der Umsetzungsplanung durch Einzelprojekte konkretisiert werden.

Abb. 8: Zukunftsprofil der fränkischen Rennsteigregion zur integrativen Tourismusentwicklung – Gesamtübersicht Leitthemen und Projektschwerpunkte



Quelle: SPES-Akademie (2007)

Die Handlungsfelder der Bürgerinitiative NohA konzentrieren sich auf die Verbesserung des Ortsbildes, die Wiederbelebung des Tourismus und auf eine positive Öffentlichkeits- und Informationsarbeit. So wurde zunächst eine Bestandserfassung aller Gebäude durchgeführt, um sowohl sanierungsbedürftige Häuser als auch solche, die abgerissen werden müssen, zu erfassen. Darauf aufbauend sollen neue Nutzungskonzepte für leerstehende oder zu große Gebäude entwickelt werden, z. B. als Familienwohnungen, seniorengerechte günstige Wohnungen oder Ferienwohnungen (www.nordhalben.de). Die TU München hat im Rahmen ihrer Ausbildung von Baureferendaren im bautechnischen Verwaltungsdienst eine Studie zur Erfassung der Problemlage und zu möglichen Lösungsansätzen durchgeführt, deren Ergebnisse Anfang 2008 vorgestellt wurden. Die Bandbreite der teilweise provokativen Szenarien reicht von einer kompletten Absiedlung einzelner Orte oder der Bildung einer größeren Verwaltungsgemeinschaft mit den Nachbargemeinden bis hin zu einer freiwilligen Gebietsreform. Auch die Anwerbung

von Künstlern zum kostenlosen Leben und Arbeiten in leer stehenden Häusern, die Vermittlung von Wohnungen an gestresste „Teilzeitbürger“ aus dem Wirtschaftsleben oder der Bau einer weiteren Talsperre zur Freizeitnutzung stehen zur Diskussion (www.michaelwunder.de). Bereits jetzt werden Eigentümer durch NohA z.B. bei der Fassadengestaltung ihrer Häuser unterstützt. Ein erstes Haus wurde bereits von der Bürgerinitiative übernommen. Baumbeschnitt, Entbuschungsmaßnahmen und die Freilegung von zugewachsenen Wegen und Hängen tragen zur Aufwertung des Landschaftsbildes bei. Auf der Grundlage des mit eigenen Mitteln erstellten Gesamtkonzeptes „Naturnaher Tourismus“ sollen die vorhandenen Potenziale, wie die umfangreichen unter Arten- und Biotopschutz stehenden Gebiete, für einen naturnahen sanften Tourismus erschlossen werden. Im Rahmen der Öffentlichkeits- und Informationsarbeit erfolgt dabei auch eine Abstimmung mit Tourismus, Naturschutz und Regionalmanagement im Landkreis Kronach. Der Erfolg der Bürgerinitiative in der Öffentlichkeitsarbeit spiegelt sich vor allem auch im mittlerweile landesweiten Medieninteresse wider, wenngleich der Inhalt der Berichterstattung, sofern sie die negativen Entwicklungen hervorhebt, vor Ort auch auf erhebliche Kritik stößt.

3.2 Organisationsstrukturen und Akteure

Durch die Gründung des Vereins „Rennsteigregion im Frankenwald“ wurde eine geordnete Struktur für die Umsetzung der im „Zukunftsprofil integrative Tourismusentwicklung“ vorgeschlagenen Projekte geschaffen. Im Zuge des Gründungsprozesses hat sich unterhalb der Vorstandsebene ein „Kernteam“ gebildet, das die sechs in Abbildung 8 benannten Schwerpunktbereiche sowie einen zusätzlichen Aufgabenbereich mit weiteren Projekten (Identifikation mit der Region, Tropenhaus, ÖPNV) betreut. Innerhalb dieser sechs Schwerpunktbereiche gibt es insgesamt 34 Projektgruppen, für 16 dieser Projektgruppen wurden Leiter ernannt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist aber davon auszugehen, dass sicherlich noch eine weitere Prioritätensetzung und gegebenenfalls eine Auslese bei den zahlreichen Maßnahmen erfolgen wird.

Nach Aussage der im Rahmen der Erstellung dieses Beitrags befragten Personen sind es insbesondere die in der Region ansässigen Unternehmer, die sowohl die Arbeit des Regionalmanagers, die Finanzierung des Gutachtens, als auch die Gründung des Vereins maßgeblich angestoßen haben bzw. unterstützen. Für die Unternehmen hängt die eigene Existenz wesentlich vom Erfolg der Region, in der sie tätig sind, ab. Dieses Bewusstsein ist hier, wo der Großteil der mittelständischen Industriebetriebe noch von Inhabern aus der Region geführt wird, besonders ausgeprägt. Bei der Gründung des Vereins waren über 100 Bürgerinnen und Bürger anwesend. Aus kommunalpolitischer Sicht wird das Bürgerengagement überwiegend positiv bewertet, weil Projekte ohne Rücksichtnahme auf Gemeindegrenzen angestoßen werden und durch den Druck „von unten“ die interkommunale Kooperation stärker eingefordert wird. Die Rolle der Kommunen selbst ist in diesem Prozess bisher als gering zu bezeichnen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Frage nach den Akteuren einer aktiven Bürgergesellschaft ist die Beteiligung von Frauen, in der Annahme, dass sich eine große Beteiligung im Rahmen der Workshops auch in einer entsprechenden Zahl der besetzten Projektgruppenleiter widerspiegeln müsste. Typisch für solche Bottom-up-Prozesse ist jedoch die Feststellung, dass nach Aussage der befragten Personen die Beteiligung von Frauen bei den Workshops bei etwa 50 % lag, aber nur vier der 22 Schwerpunktbereiche oder Projektgruppen von ihnen geleitet werden. Dabei liegt es auf der Hand, dass die demographische Entwicklung, das Angebot von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen, ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot, die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften und Familienfreundlichkeit in gleichem Maße Männer wie Frauen betrifft.

Es sind die Themen, die für die Weiterentwicklung der Rennsteigregion von besonderem Interesse sind und auch im Rahmen des gestarteten Bürgerengagements angegangen werden sollen. Deshalb sollte besonders die Qualifizierung von Frauen in Rahmen von Ausbildungsinitiativen und ihre Mitwirkung in Entscheidungs- und Führungspositionen auch im Rahmen der Bürgerbeteiligung stärker gefördert werden.

In der Bürgerinitiative NohA gibt es Ansprechpartner bzw. Arbeitskreise zu den Themen NohA allgemein, Ortsgestaltung, Freizeit und Tourismus sowie Recht und Finanzen. Wichtig ist dabei auch die Unterstützung durch die Kommunalpolitik, in diesem Fall vor allem durch den Ersten Bürgermeister. In erster Linie versteht sich die Initiative jedoch als „Selbsthilfegruppe“ Nordhalbener Bürgerinnen und Bürger (www.nordhalben.de). Im Jahr 2007 waren über 100 Mitglieder aktiv, insgesamt 45 Arbeitssitzungen wurden laut Informationen auf den Internetseiten des Marktes Nordhalben abgehalten.

4 Schlussfolgerungen

Der nördliche Landkreis Kronach ist einer der peripheren ländlichen Räume Bayerns, der am längsten Erfahrung mit Abwanderung, Alterung, aber auch mit den weichen Instrumenten der Landesplanung, wie Teilraumgutachten, Regionalmarketing und Regionalmanagement besitzt. Verwaltung, Bürger und Kommunen können deshalb bei der Frage, welche Projekte und Maßnahmen den Raum weiterbringen, auf ein großes Reservoir an Konzepten, Projektideen und bereits umgesetzten Maßnahmen zurückgreifen sowie auf eine lange Zeit der Zusammenarbeit verweisen. Doch trotz all dieser innovativen Ansätze, engagierten Persönlichkeiten und des guten Willens sind die grundlegenden strukturellen Probleme nicht gelöst, ja scheinen sich sogar noch zu verschärfen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob erfolgreiche regionale Netzwerke bzw. kreative Milieus nicht ein größeres Einwohnerpotenzial voraussetzen, also beispielsweise die Abgrenzung der kommunalen Kooperationsgebiete nicht zu klein ist. Andererseits zeigt das Beispiel Nordhalben, dass konkrete Maßnahmen vor Ort eine stärkere Identität stiftende Wirkung in der Bevölkerung entfalten können als mittel- bis langfristig angelegte Vorhaben, die einen hohen Organisations-, Finanzierungs- und Verwaltungsaufwand nach sich ziehen und unter Umständen gerade vor diesen zu großen Hürden scheitern. Und schließlich können regionale Strukturprobleme nicht lokal oder regional bewältigt werden, sondern brauchen strukturelle Lösungen, die weder die weichen Instrumente der Landesplanung noch bürgerschaftliches und interkommunales Engagement erbringen können. Aus den gewonnen Erkenntnissen bei der Ausarbeitung dieses Beitrages lassen sich dennoch einige Schlussfolgerungen ableiten:

- Die auch im peripheren Raum noch vorhandene zentralörtliche Ausstattung der Kommunen zeigt, dass sich das Zentrale-Orte-Konzept bewährt hat. Die anstehende Neuorganisation der Schulstandorte zeigt andererseits, dass bei der Standortsuche für öffentliche Einrichtungen nicht immer die Kriterien der zentralörtlichen Festlegung ausschlaggebend sind.
- Kommunale Kooperation erfordert zunächst vor allem einen höheren Personaleinsatz und stößt aufgrund der Finanz- und Personalknappheit der Städte und Gemeinden gerade im strukturschwachen Raum an Grenzen. Angesichts der zunehmenden Konkurrenz um öffentliche Einrichtungen werden gemeinsame konzeptionelle Überlegungen und strategische Ziele auf dieser Ebene kaum mehr entwickelt.
- Die Unterstützung und Moderation durch das Regionalmanagement wird als ebenso wichtig eingestuft wie finanzielle Förderprogramme.

- Da die Kommunen die Kofinanzierung geförderter Vorhaben nicht mehr aufbringen können, verlieren diese Programme ihre Wirksamkeit im strukturschwachen Raum.
- Bürgerschaftliches und unternehmerisches Engagement gewinnen an Bedeutung. Die wichtigsten Akteure sind die Unternehmen und Führungspersonlichkeiten aus der Wirtschaft. Ihre Existenz ist von der Kreativität, der Anpassungsfähigkeit und der Attraktivität der Region abhängig. Deshalb sind sie bereit, ihre Erfahrungen im Projektmanagement, ihr unternehmerisches Denken und auch ihre finanzielle Unterstützung einzubringen.

Einige Handlungsvorschläge, die ausführlicher diskutiert werden müssen, sollen wie folgt umrissen werden:

- Abwanderung vor allem junger, kreativer Personen aus den peripheren Räumen sowie Personalabbau und Finanzknappheit in der Verwaltung zwingen dazu, die Kräfte im Raum stärker zu bündeln. Programme und Maßnahmen zur Aufwertung ländlicher Räume, wie z.B. in den Bereichen Dorferneuerung, Stadtumbau West, interkommunale städtebauliche Entwicklungskonzepte, integrierte ländliche Entwicklungskonzepte, Naturparkförderung, Regionalmarketing oder Regionalmanagement sind im Prinzip zahlreich vorhanden. Sie müssen aber im Sinne einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung und im Hinblick auf den effizienten Einsatz öffentlicher Finanzmittel besser aufeinander abgestimmt werden.
- Innerhalb der peripheren ländlichen Räume ist eine stärkere strategische Ausrichtung im Hinblick auf die Funktionsteilung der Kommunen erforderlich (z.B. Wohnen, Arbeitsplätze, Bildung, sanfter Tourismus). Zunehmend wichtig wird aber auch die gezielte Entwicklung und Förderung tragfähiger Zentraler Orte durch die Raumordnung in enger Abstimmung mit den Fachplanungen.
- Kreative Projektideen brauchen kreatives Kapital. So stellt sich z.B. bei der Realisierung eines Tropenhauses die Frage, ob es aus Mitteln der Wirtschaftsförderung oder der Landwirtschaft oder überhaupt gefördert werden kann. Eine teilweise Budgetierung von Fördermitteln, welche die Regionalmanagement-Räume selbst verwalten können, würde die Umsetzung kleinerer, aber wichtiger Projekte erheblich erleichtern.
- Regionalentwicklung in den Grenzregionen ist noch stärker auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit angewiesen. Benachbarte periphere Räume können gleichgelagerte Strukturprobleme gemeinsam angehen.

Die Rennsteigregion und die Marktgemeinde Nordhalben stehen beispielhaft für die besonderen Strukturprobleme altindustrialisierter peripherer ländlicher Räume in Bayern. Sie zeigen, dass innerhalb der Raumkategorie „ländliche Teilräume, deren Entwicklung im besonderen Maß gestärkt werden soll“ (StmWIVT 2006) unterschiedliche und spezifische Ausgangssituationen anzutreffen sind, die von Seiten der Raumordnung und Landesplanung sowie der Fachressorts entsprechend aufgegriffen werden müssen. In Anbetracht des Grundsatzes ausgeglichener sozialer, infrastruktureller, wirtschaftlicher, ökologischer und kultureller Verhältnisse¹ sowie des Vorrangprinzips für die strukturschwachen ländlichen Räume in Bayern² stehen Diskussionen über eine Aufgabe bzw. ein Sich-Selbst-Überlassen solcher Teilräume außerhalb des hier zum Ausdruck gebrachten gesellschaftlichen und politischen Konsenses. Unter dem Eindruck des trotz

¹ Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes (GeROG), Referentenentwurf, Stand: 22.02.2008

² Landesentwicklungsprogramm 2006, Ziel A I 1.1

der schwierigen Probleme anzutreffenden Engagements der Wirtschaft und vieler engagierter Bürger erscheinen solche Überlegungen vielmehr als Zeichen von Hilflosigkeit denn als Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität, nachhaltiger strategischer Überlegungen und Innovationsfähigkeit.

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (1987): Teilraumgutachten Landkreis Kronach. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (1996): Entwicklungsstudie Bayerischer Rennsteig. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2007): Statistische Berichte, Gemeindedaten. München.
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2006): Statistik Kommunal. München.
- Regionaler Planungsverband Oberfranken-West (2008): Regionalplan Oberfranken-West. Bamberg.
- SPES-Akademie Bildungs- und Studiengesellschaft mbH (2007): Zukunftsprofil der fränkischen Rennsteigregion zur integrativen Tourismusentwicklung. Schlierbach/Österreich.
- Wolfrum, S. (2007): Soziale StadtErneuerung. In: http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/staedtebaufoerderung/programm/tagung_nbg/text_wolfrum.pdf

Internet

- www.br-online.de/bayerisches-fernsehen/unser-land/menschen-andleben-dorfsterben-ID1204383098699.xml
- www.michaelwunder.de (Meldung 27.01.2008: „Nordhalben ist im Freistaat genauso wichtig wie München“)
- www.nordhalben.de/Was-ist-NohA.103.0.html
- www.tschirn-online.de/gemeinde/geschichte.html

Expertengespräche

- Herr Willi Fehn, Regionalmanager Landkreis Kronach
- Frau Gabriele Weber, Erste Bürgermeisterin, Stadt Teuschnitz, amtierende Vorsitzende der ARGE Rennsteig
- Herr Wolfgang Feuerpeil, Architekt, 1. Vorsitzender des Vereins Rennsteigregion im Frankenwald e.V.

Marius Mayer, Hubert Job, Karl Ruppert

Spannungsfeld der Raumfunktionen Almwirtschaft und Tourismus – Kulturlandschaft Isarwinkel/Rissbachtal*

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Almwirtschaft als Element der Kulturlandschaft
- 3 Methodisches Vorgehen
- 4 Vorstellung der Untersuchungsgebiete
 - 4.1 Isarwinkel
 - 4.2 Rissbachtal (Karwendelgebirge)
- 5 Agrarwirtschaftlicher Bereich (insbesondere Almwirtschaft)
 - 5.1 Almwirtschaft in Oberbayern und Tirol seit dem Zweiten Weltkrieg
 - 5.2 Kulturlandschaftswandel unter besonderer Berücksichtigung der Agrarstrukturen
 - 5.3 Einflüsse von Agrarpolitik und Marktbedingungen
- 6 Tourismusentwicklung und Rolle der Almwirtschaft
 - 6.1 Allgemeine Tourismusentwicklung im Untersuchungsgebiet
 - 6.2 Touristische Nutzung von Almen
 - 6.3 Urlaub auf dem Bauernhof
- 7 Konfliktsituationen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz
 - 7.1 Wegebau
 - 7.2 Bedeutung von Schutzgebieten
- 8 Fazit und Ausblick

Literatur

1 Einführung

Periphere ländliche Räume¹ sind – was die Flächennutzung anbelangt – in überproportionalem Maße von Land- und Forstwirtschaft geprägt. Dies trifft auch auf die bayerischen Alpenregionen zu, deren Kulturlandschaft zu einem hohen Anteil von almwirtschaftlich genutzten Flächen eingenommen wird.

Als Untersuchungsgebiet wurde der im Süden des Landkreises Bad Tölz-Wolfratshausen gelegene Isarwinkel gewählt, dem zum Verständnis der alpinen Raumsituation das im Süden anschließende, aus morphologischen Gründen verkehrsmäßig nur von Bayern aus erreichbare österreichische Rissbachtal hinzugefügt wurde. Das Problemspektrum wurde auf Landwirtschaft und Tourismus eingeeengt, da diese Wirtschaftsbereiche die Gestaltung der Kulturlandschaft in besonderem Maße beeinflussen.

Diese tradierte Kulturlandschaft mit ihren naturgemäß erschwerten Produktions- und benachteiligten Lebensbedingungen sowie ihrer für viele Bereiche alpinen Lebens und Wirtschaftens wesentlichen Multifunktionalität steht mittel- bis langfristig vor zahlreichen Problemen, da die agrarpolitischen Fördermittel auf Ebene der Europäischen Union im Zuge weltweiter Liberalisierungen der Agrarmärkte längerfristig wahrscheinlich abgeschmolzen werden. Trotz ausgeprägtem Anpassungs- und Beharrungsvermögen der Bergbauern könnte dann eine Situation entstehen, an der die weitere Bewirtschaftung selbst unter Einrechnung umfangreicher Förderprogramme und außerlandwirtschaftlicher Nebentätigkeiten infrage gestellt ist.

Die Kulturlandschaft bietet ein unverzichtbares endogenes Potenzial für die betreffende Region, da sie die Grundvoraussetzung für die Attraktivität als Freizeitraum, die Erhaltung des kulturellen Erbes und eine hohe Umweltqualität darstellt und somit als weicher Standortfaktor für andere Wirtschaftszweige angesehen werden kann. Ob touristische Inwertsetzung endogener Potenziale in Form der Kulturlandschaft eine mögliche (Haupt-/Neben-)Erwerbsquelle insbesondere für die Landwirtschaft sein kann, ob das Verhältnis zwischen Berglandwirtschaft und Tourismus immer komplementär ist, soll unter Beachtung peripherer Strukturen diskutiert werden.

Dabei soll die vielschichtige Rolle der öffentlichen Hand bei der Aufrechterhaltung der Berglandwirtschaft thematisiert werden, die sich nicht nur auf die Gewährung finanzieller Fördermaßnahmen erstreckt, sondern auch Bereiche praktischen Verwaltungshandelns tangiert, z. B. die Genehmigung von Almerschließungswegen. Im selben Kontext kann die Schutzgebietspolitik der EU und ihre Umsetzung vor Ort aber auch eine Hürde für die weitere Entwicklung von landwirtschaftlichen Betrieben darstellen.

Die Staatsgrenze zu Österreich im Süden des Untersuchungsgebietes konstituiert zunächst keine deutliche naturräumliche Trennungslinie, aber in der Kulturlandschaft sichtbare Unterschiede. Diese sollen hier aufgezeigt werden; die Identifikation und Erklärung der dahinter stehenden politisch-administrativen Rahmenbedingungen sowie soziokulturellen Prägungen sind weitere Hauptanliegen dieses Beitrags. Auf diese Weise zeigen sich die im Fall der alpinen Kulturlandschaft entscheidenden raumwirksamen Determinanten sehr viel deutlicher, als es ein Vergleich zweier bayerischer Bergland-

¹ Versteht man den Begriff „peripher“ als „am Rande befindlich“, so sind Gebiete gemeint, die sich am Rande des Freistaats Bayern befinden. Diese rein distanzielle Interpretation kann aber auch unter wirtschaftlichen oder sozialen Aspekten – meist als nachteilig empfunden – gesehen werden. Problematische Situationen entstehen dort, wo diese als nachteilig empfundenen Bewertungen innerhalb eines Gebietes zusammentreffen. Eine raumbezogene Darstellung muss dabei berücksichtigen, dass sie stets nach Auswahl und Intensität der Bewertungskriterien, besonders aber auch nach Lage und funktionalem Gefüge des angrenzenden und übergeordneten Raumgefüges differenzieren muss. Unter Beachtung dieser Vorbemerkung sei darauf hingewiesen, dass der nachfolgend angesprochene „periphere“ Raum in mancher Hinsicht einen Kontrast z. B. zum in diesem Band mehrfach behandelten oberfränkischen Raum darstellt, was nicht heißen soll, dass es hier keine Problemsituationen und keinen Handlungsbedarf gäbe.

wirtschaftsregionen zu leisten im Stande wäre. Deshalb muss im Verlauf des Beitrags auch auf die übergeordneten Rahmenbedingungen in Österreich und insbesondere im Bundesland Tirol und die dortigen Entwicklungspfade von Bergland- und Almwirtschaft eingegangen werden.

2 Almwirtschaft als Element der Kulturlandschaft

Die Höhenlandwirtschaft ist seit jeher ein Charakteristikum des Kulturraums Alpen, dessen Namensgebung Dorioz (1998: 1) sogar von der Almwirtschaft herleitet: „C'est l'alpage qui a donné son nom aux Alpes – et non l'inverse“. Eine Alm (oder Alp) ist ein saisonaler, im Wesentlichen weidewirtschaftlich genutzter Teilbetrieb eines Heimgutes/Talgutes. Die nähere Bezeichnung der Almen erfolgt z.B. nach dem besitzrechtlichen Status oder auch nach der überwiegend aufgetriebenen Tierart, nach der Höhenlage bzw. nach dem Betriebsziel. Almwirtschaft ist eine spezifische Form der Gebirgsweidewirtschaft mit saisonaler, im Wesentlichen weidewirtschaftlicher Nutzungsweise eines Betriebs, der meist als selbstständig geführter Teilbetrieb eines im Tal oder im Gebirgsvorland liegenden Heimgutes/Talgutes anzusehen ist (Ruppert/Gräf 1985: 35 f.). Die der Almwirtschaft zugrunde liegenden Bewirtschaftungsmotive sind u. a.:

- Reservierung der Produktion der Talflächen für den Winter
- gesundheitliche Resistenzerhöhung und Leistungsverbesserung des Viehstapels
- Entlastung des bäuerlichen Arbeitskalenders

Die hohe Bedeutung der Almwirtschaft für die Kulturlandschaft spiegelt sich besonders in ihrer Multifunktionalität². Diese ist Konsens in aktuellen wissenschaftlichen Diskursen der Alpenländer, obwohl die allgemeinen Wohlfahrtsaspekte von Almweiden bereits gewürdigt wurden, lange bevor Multifunktionalität zum Modewort in der Agrarökonomie wurde (vgl. Raffaelli et al. 2004; Baur/Müller/Herzog 2007). Bei aller Bedeutungsvielfalt des Begriffes wird in jedem Fall betont, dass von der Almwirtschaft neben der Nahrungsmittelproduktion zusätzliche Aufgaben wahrgenommen werden, wie in Abb. 1 zusammengefasst ist (vgl. Ruppert 1997: 138 ff.).

Der Nutzen der Multifunktionalität ist auch „gesellschaftlicher Natur, wird aber nur teilweise von den wirklichen Nutznießern kompensiert“ (Raffaelli et al. 2004: 6; Poschacher 2001). Die Landwirte tragen die Produktionskosten für die öffentlichen Güter zusammen mit ihrer Primärproduktion; sie erbringen eine Dienstleistung für die Gesellschaft und erwarten dafür eine Leistungsabgeltung.

² „Multifunktionalität umschreibt die Tatsache, dass wirtschaftliches Handeln vielfältige Güter und Dienstleistungen hervorbringen und auf Grund dieser Eigenschaft zu verschiedenen gesellschaftlichen Zielen gleichzeitig beitragen kann“ (OECD 2001: 7).

Abb. 1: Multifunktionalität der Almwirtschaft

BEREICHE	Land- u. Forstwirtschaft	Freizeit/Tourismus	Ökologischer Kontext	Raumstrukturelle Bezüge
TEILBEREICHE (Auswahl)	<ul style="list-style-type: none"> - Existenzsicherung - Saisonale Arbeitsplätze - Bodennutzung - Agrarprodukte - Tiergesundheit - Holzproduktion 	<ul style="list-style-type: none"> - physisches / anthropogenes Freizeitpotential - Freizeitwohnen - Freizeitaktivitäten - Jagd 	<ul style="list-style-type: none"> - ökologische Effekte (z.B. Abflußverhalten) - Biodiversität (Fauna / Flora) - Waldfunktion - Landschaftspflege 	<ul style="list-style-type: none"> - Teil des Talbetriebs - Siedlungsstruktur - Mannigfaltigkeit der Nutzungskomplexe - Verkehrserschließung - Einzugsbereiche
INDIKATOREN (Auswahl)	<ul style="list-style-type: none"> - Fördermittel - Almpersonal - Kuhgräser / Auftriebszahl - Milchleistung / Milchprodukte - Gewichtszuwachs - Holzeinschlag 	<ul style="list-style-type: none"> - touristische Infrastruktur (Betten, Skipisten usw.) - Einnahmen aus Gästebewirtung u. -vermietung / Pacht - tourismusorientierte Bewertungskala 	<ul style="list-style-type: none"> - Vegetationsvielfalt - Bewirtschaftungsintensität - Schutzwaldanteil - Waldweide - Pflegeintensität und -entgelt 	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzflächenverhältnis - Gebäudeart und -zahl - alpine Stützpunkte - Wegenetz / Seilbahn - Herkunfts- und Lieferbeziehungen (z.B. Touristen / Pensionsvieh / Käse)

Entwurf: Greif / Schwachhöfer 1983
K. Ruppert, München 2007

3 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Arbeit verfolgt einen differenzierten Methodenmix zur Analyse der aufgezeigten Problembereiche. Zunächst wurden durch Archiv- und Literaturrecherche historische Quellen zur Entwicklung der Almwirtschaft und der Kulturlandschaft im Isarwinkel und Karwendelgebirge identifiziert, wobei das bereits von Silbernagl (1996: 56 f.) beklagte Problem der Verfügbarkeit verlässlichen Datenmaterials³ erneut bestätigt wurde. Zur touristischen Nutzung von Almen wurde in Bayern seit drei Jahrzehnten keine umfassende Erhebung mehr durchgeführt, weshalb die Ergebnisse sich in diesem Themenbereich weitgehend auf die Aussagen der befragten Experten stützen. In einem zweiten Schritt wurde mit Hilfe aktueller Luftbildaufnahmen und historischen Kartenmaterials eine Analyse der Kulturlandschaftsentwicklung in einem kleinen Ausschnitt des Untersuchungsgebiets vorgenommen. Im dritten Schritt folgte das Vorgehen dem methodischen Ansatz des semi-strukturierten, problemzentrierten Leitfaden-Interviews⁴. Die befragten Experten wurden jeweils aus den Bereichen Kommunen, Almwirtschaft (Almbauern, Verbandsvertreter), Naturschutz und sonstigen Interessensvertretungen (Alpenvereine) ausgewählt. Dabei konnte für das Untersuchungsgebiet Rissbachtal (Österreich, Tirol) auf Expertengespräche von Hoffmann (2006) und Wilde (2006) zurückgegriffen werden, die sich mit Almwirtschaft und Tourismus im österreichischen Rissbachtal ausführlich befassen haben.⁵

³ „Keinem Forscher ist es gelungen, exakte Bestoßzahlen und Flächenangaben durch die Jahrhunderte zurückzuverfolgen“ (Silbernagl 1996: 56 f.).

⁴ Kursiv gedruckte Abschnitte im weiteren Textverlauf markieren Zitate aus den geführten Expertengesprächen.

⁵ Ausschlaggebend für die Auswahl der befragten Almen war eine bestehende Untersuchung und Bestandsaufnahme aus dem Jahr 1968 von Hägele, die somit Vergleichbarkeit mit den eigenen Erhebungsdaten ermöglichte.

4 Vorstellung der Untersuchungsgebiete

4.1 Isarwinkel

Der Isarwinkel umfasst hier das im südlichen Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen (Regierungsbezirk Oberbayern) gelegene Isartal zwischen Sylvensteinspeicher und Bad Tölz mit den Gemeinden Lenggries, Jachenau, Gaißach und Wackersberg. Lenggries weist mit 242,9 km² Gemeindefläche und 9.553 Einwohnern (Stand: 2006) eine Bevölkerungsdichte von 39,3 Einwohner/km² auf. Von der Siedlungsstruktur her betrachtet besteht Lenggries aus insgesamt 40 Ortsteilen. 1987 befanden sich nur knapp 60 % der Gebäude im Ortskern, der Rest in Streusiedlungen und auf Einödhöfen. Beinahe zwei Drittel der Gemeindefläche (63,7 %, Stand: 2004) sind von Wald bedeckt, 4.106 ha werden landwirtschaftlich genutzt (16,9 %). Im Jahr 2005 betrug der Flächenanteil der Almen 6,4 % (ca. 1.600 ha), 1979 waren es noch 1.956 ha (8,1 %) (vgl. LfStaD 2006; Stattmann 1981: 532 ff.). Für das Gemeindeleben hat der Agrarsektor immer noch eine beträchtliche Bedeutung; 80,6 % der Gemeindeflächen werden land- oder forstwirtschaftlich genutzt. 61,1 % sind in irgendeiner Art geschützt, sei es als Natur-, Landschaftsschutz- oder FFH-Gebiet (49 %). Dazu kommen Wasserschutz- und Lawinenschutzgebiete sowie die C-Zonen-Gebiete der ABC-Zonierung des Plans „Erholungslandschaft Alpen“.

Die Wirtschaftsstruktur von Lenggries ruht auf drei Säulen: Handwerk (klein- und mittelständisch strukturiert) und Handel (Versorgungsfunktion als Unterzentrum), Landwirtschaft (129 Betriebe, davon etwa die Hälfte Nebenerwerbsbetriebe, Stand 2005) sowie Tourismus (vgl. Kap. 6.1). Die Betriebsgrößen in der Landwirtschaft liegen für den Bayerischen Alpenraum über dem Durchschnitt, immerhin ein Fünftel der Betriebe bewirtschaftet mehr als 50 ha.

Die Nähe zum Agglomerationsraum München in einstündiger Pendlerdistanz (Bayerische Oberlandbahn) ermöglicht intensive Pendlerverflechtungen. Etwa 1.800 Erwerbstätige pendeln in Richtung Norden aus (vgl. LfStaD 2006).

Die Gemeinde Jachenau ist von der Einwohnerzahl her betrachtet die kleinste selbstständige Gemeinde Bayerns mit 869 Einwohnern (Stand: 2006), von der Fläche her aber eine der größeren mit 128,6 km² (Einwohnerdichte 6,8 Einwohner/km²). Mit der Straßenentfernung von 18 km zum nächsten Ort Lenggries und 30 km zum Mittelzentrum Bad Tölz ist die Jachenau eindeutig als dünn besiedelter Periphererraum zu charakterisieren. Die Jachenau ist in erster Linie land- und vor allem forstwirtschaftlich geprägt. Der Waldanteil beträgt 82,5 %, der Anteil von Schutzgebietsflächen 39,6 % (Landesamt für Umwelt 2007, eigene Berechnungen). Siedlungsform (nur 10 % der Gebäude im Ortskern) und Wirtschaft weisen eine Lenggries ähnliche Struktur auf (36 landwirtschaftliche Betriebe, davon ein Drittel größer als 50 ha, Stand 2005). Die meisten Arbeitsplätze befinden sich außerhalb der Gemeinde, es gibt viele Auspendler nach Lenggries oder Bad Tölz, nach München pendeln nur wenige (vgl. LfStaD 2006). Bedingt durch die jahrhundertlange Abgeschlossenheit hat die Jachenau eine sehr eigenständige Entwicklung genommen, in der bis heute überlieferte Traditionen, eine starke Heimatverbundenheit und ein gewisser Konservatismus eine wichtige Rolle spielen, die in nicht zu unterschätzender Art und Weise als persistente Strukturen das Leben der Gemeinde prägen (vgl. Guggenbichler 1956: 103 ff.).

Die Bedeutung der Almwirtschaft für die Kulturlandschaft im Isarwinkel wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass über 40 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Lenggries auf Almflächen entfallen. Insgesamt wurden 1979 vom Isarwinkel aus 106 Almen bewirtschaftet – knapp 15 % aller oberbayerischen Almen bei 372 land-

wirtschaftlichen Betrieben (Stand 2005) im gesamten Isarwinkel (vgl. Stattmann 1981: 532 ff.).

4.2 Rissbachtal (Karwendelgebirge)

Direkt südlich an den Isarwinkel grenzt das vom Straßenverkehr nur von Deutschland aus erreichbare österreichische Rissbachtal, durch das eine vornehmlich touristisch genutzte Mautstraße im Sommerhalbjahr bis zur Engalm auf 1203 m ü. NN führt. Das österreichische Rissbachtal liegt vollständig im „Alpenpark Karwendel“, dem mit einer Gesamtfläche von 920 km² größten zusammenhängenden Schutzgebiet der Nördlichen Kalkalpen, das sich zwischen Inn und Isar, Achensee und Seefelder Senke erstreckt. Vier Fünftel (730 km²) des Gebietes befinden sich auf österreichischer Seite (Bundesland Tirol) und ein Fünftel (190 km²) auf deutscher Seite (Freistaat Bayern). Das Rissbachtal ist im nordöstlichen Gebiet des Alpenparks Karwendel gelegen und wird vom Rissbach in Richtung Norden durchflossen. Zu ihm gehören auch Rohn-, Tor-, Johannis-, Laliderertal und die Eng. Hinterriss (Gemeinde Vomp) ist heute die einzige Dauersiedlung (46 Einwohner, Stand 2005). Das Tal ist seit Jahrhunderten durch exklusive Jagdgebiete zumeist adeliger Personengruppen gekennzeichnet – in früheren Jahrhunderten auch durch bergbauliche Nutzung. Das Vordere und das Östliche Karwendel bieten günstige naturräumliche Voraussetzungen für die Almwirtschaft (Gemeinde Eben am Achensee 38 Almen), mit Ausnahme der hochalpinen Kalkgebirgsstöcke der Falken- und Sonnjochgruppe sowie des südlich der Eng aufragenden Karwendelhauptkamms (Hinterautal-Vomper-Kette). Die meisten Almen werden von Bauern aus dem Inn- oder Achantal bestoßen, weshalb die Entfernungen zu den Talgütern z. T. sehr groß sind. Seit Jahrhunderten besitzen auch Isarwinkler Bauern Almflächen auf österreichischem Territorium (vgl. Hoffmann 2006: 52 ff.; Wilde 2006: 34 ff.).

5 Agrarwirtschaftlicher Bereich (insbesondere Almwirtschaft)

5.1 Almwirtschaft in Oberbayern und Tirol seit dem Zweiten Weltkrieg

Oberbayern

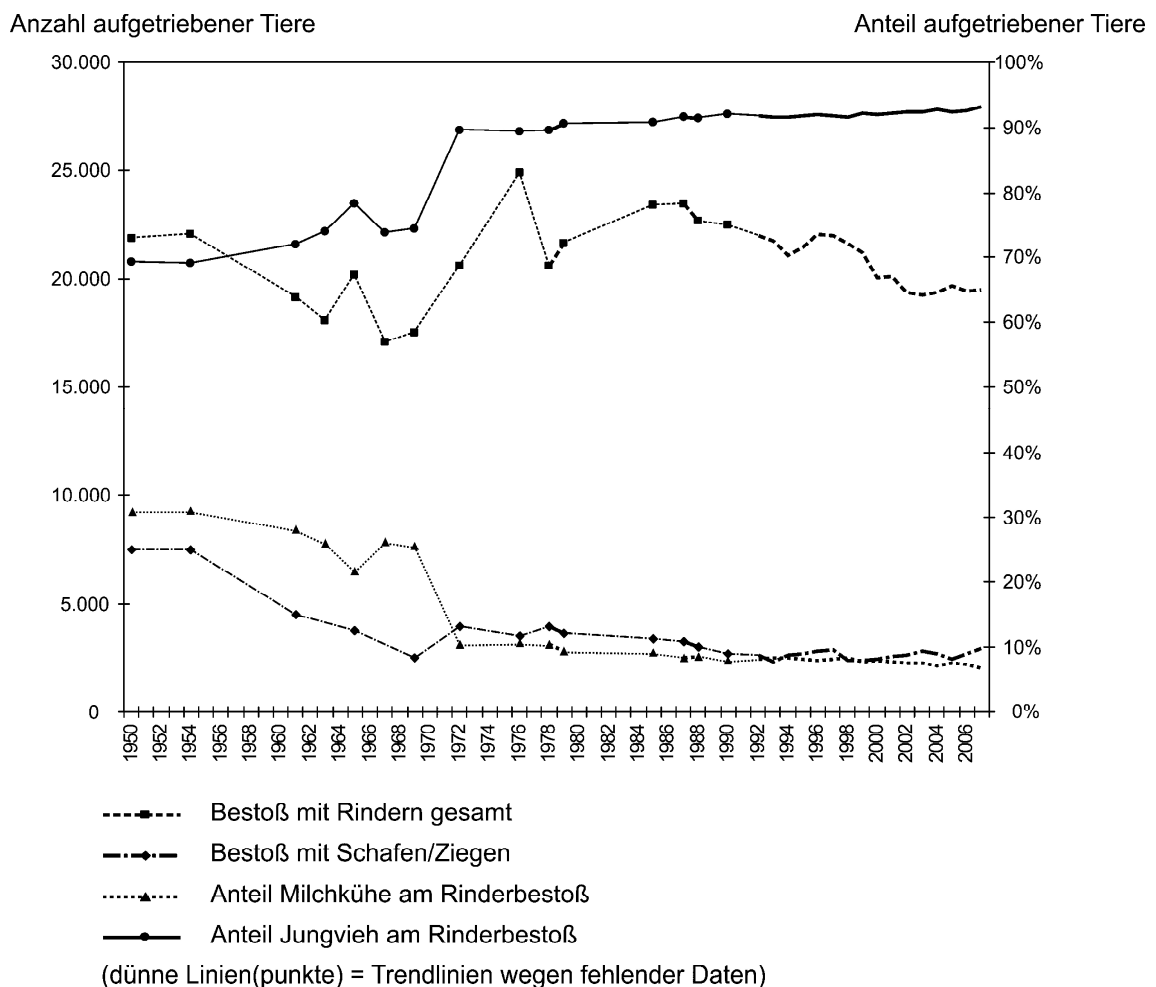
Der schmale Hochgebirgsanteil hat in Deutschland einen außerordentlichen raumordnungs-, umwelt- und agrarpolitischen Stellenwert. Rund 7 % der Fläche Bayerns und ca. 1,5 % Deutschlands entfallen auf die Alpen. Im Jahre 2000 bedeckten insgesamt 1.380 Almen/Alpen 1,8 % der Fläche Bayerns und 8,5 % der Alpen Bayerns (113.707 ha Almfläche, davon 40.100 ha Lichtweide). Das Gewicht der Almwirtschaft ist regional deutlich unterschiedlich: je die Hälfte der bayerischen Almen verteilt sich auf das Allgäu und Oberbayern. Nach einer vorübergehenden Reduktion um 1970 liegt die Zahl der bestoßenen Almen heute wieder deutlich über den Werten der Nachkriegszeit. Seit den 1990er-Jahren ist eine relative Stabilität eingetreten. Mit zunehmender Almförderung bzw. Einführung der Auftriebsprämien 1966/1971 war die Talsohle der 1960er-Jahre durchschritten (vgl. Ringler im Druck). Die von Ruppert (1964, 1982, 1994) für Bayern herausgearbeiteten regional differenzierten Entwicklungen der Almwirtschaft, die hauptsächlich auf unterschiedliche Besitzverhältnisse und damit die genetisch-soziokulturelle Prägung zurückgehen, können weitgehend unverändert für den Ist-Zustand fortgeschrieben werden.

In Oberbayern gibt es heute 710 Almen, mit einer Lichtweidefläche von 19.608 ha, die von ca. 1.000 Bauern bewirtschaftet werden, dazu kommen ca. 55.000 ha Waldweiderechtsfläche. 2007 wurden 1.335 Milchkühe, 18.142 Stück Jungvieh, 456 Pferde und 2.961 Schafe und Ziegen gesömmert. Im Vergleich zu 1950 hat sich damit der Gesamt-

bestoß an Rindern um lediglich 11 % reduziert. Seit dem Zweiten Weltkrieg hat aber ein grundlegender Strukturwandel von der Milchkuhählpung hin zu teilweise reinen Jungviehalmen stattgefunden, der v. a. in den 1950er- und 1960er-Jahren mit einer regelrechten Almkrise einherging. Die Kuhählpung beschränkt sich heute auf kleine Teilbereiche der Almen, nur noch wenige Tiere dienen zur Versorgung des Almpersonals und zur Abgabe von Milchprodukten an Wanderer. Betrug der Anteil der Milchkühe an allen gesömmerten Rindern 1950 noch 30,8 %, sank er bis Mitte der 1970er-Jahre auf ca. 10,5 % um bis 2007 auf 6,9 % weiter leicht abzusinken (vgl. Englmaier et al. 1978; Ager 1957; AVO 2007). Die Gründe für die Umnutzung der oberbayerischen Almen zu beinahe reinen Jungviehalmen sind: hohe Qualitätsanforderungen an die Milch und hohe Leistungsansprüche an die Kühe, fehlende Stromversorgung, technische Einrichtungen sowie Erschließungswege für Gewinnung und Transport der Milch sowie parallel zum Heimbetrieb unrentable Finanzierung der Melktechnik (vgl. Hinterstoisser 2007: 52 ff.).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die oberbayerische Almwirtschaft auch dank staatlicher Förderung hinsichtlich bestoßener Almen und Höhe des Auftriebs geringen Schwankungen unterlag. Der Wandel von gemischten Melk- und Galtviehalmen hin zu beinahe reinen Jungviehalmen ist weitgehend abgeschlossen. Abbildung 2 fasst die Bestoßentwicklung der oberbayerischen Almen seit 1950 zusammen.

Abb. 2: Almbestoß in Oberbayern 1950 bis 2007



Eigene Darstellung nach Ager (1957); Wohlfarter (1973); Der Almbauer (Jahrgänge 1954–2007); Ruppert (1982); Illner (1969); Englmaier et al. (1978)

Tirol

In Österreich besitzt die Almwirtschaft eine relativ hohe volkswirtschaftliche, landschaftliche und touristische Bedeutung. In Tirol gibt es derzeit rund 2.600 Almen (Stand: 2006). Die Almkatasterfläche von 600.000 ha entspricht 47 % der Landesfläche.⁶ Wie in Bayern hat auch die Almwirtschaft in Tirol seit dem Zweiten Weltkrieg ein deutliches Ab und Auf erlebt – das Penz (1978) und Paldele (1994: 24 ff.) in aller Ausführlichkeit darstellen: Die Statistiken verweisen auf einen raschen Niedergang der Almwirtschaft⁷ mit sinkenden Bestoßzahlen und einer Reihe von Auflassungen von Almen zwischen 1950 und Mitte der 1970er-Jahre, der sich anschließend verlangsamte. Insbesondere erhöhte sich der Stellenwert der Almwirtschaft durch das Einsetzen von Fördermaßnahmen (Alpungsprämie ab 1977) und ökonomischen Anreizsystemen (Neuordnung des österreichischen Milchmarktes 1978).

Die Kuhhütung stieg nach der Befreiung der Almmilch von der Lieferkontingentierung um etwa ein Drittel (1974–1986). Dies erzwang einen starken Ausbau der Erschließung (Milchtankwagen) und eine Intensivierung auf kuhgeeigneten Flächen, führte auf sonstigen Flächen aber zu weiterer Extensivierung und Verbuschung (Ringler im Druck). Inzwischen konnte durch die rasante Expansion des Tiroler Tourismus seit Mitte der 1950er-Jahre die Möglichkeit zu vielfältigen Einkommenskombinationen zwischen Landwirtschaft und Tourismus geschaffen werden, die vielen Höfen durch Zu- und Nebenerwerb das ökonomische Überleben ermöglichen. U. a. mit den neuen Fördermöglichkeiten stieg das allgemeine Interesse an der Almwirtschaft seit Mitte der 1970er-Jahre wieder merklich an (vgl. Paldele 1994: 135).

Der EU-Beitritt Österreichs 1995 brachte im Berggebiet große Veränderungen, insbesondere Preiseinbußen, die den wirtschaftlichen Druck auf die Almbauern erhöhten – trotz der Konfrontation mit internationaler Konkurrenz wurden die Fördersummen eher erhöht und entsprechende Anpassungsmaßnahmen vorgenommen, weshalb die Tiroler Almwirtschaft heute weitaus besser aufgestellt ist als in den 1970er-Jahren und stabile Bestoß- und Almflächenzahlen aufweisen kann. Auch die Bevorzugung der Almmilch durch die Zuteilung spezieller Quoten konnte erhalten bleiben (vgl. Oberhammer 2006: 5 f.). Im Vergleich zu Oberbayern fallen die gänzlich andere Flächendimension und die höhere gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Almwirtschaft auf. In Tirol nimmt die Milchproduktion auf den Almen weiterhin großes Gewicht ein.⁸

⁶ Die gesamte Almfutterfläche beläuft sich auf 204.952 ha. 2006 wurden die Tiroler Almen mit 33.865 Milchkühen, 75.470 Jungrindern, 3.219 Pferden, 50.163 Schafen und 3.683 Ziegen bestoßen, der Anteil an Milchkühen lag bei 31,0 % (Österreich: 17,3 %) (vgl. Amt der Tiroler Landesregierung 2006: 94 ff.). Damit werden in Tirol heute 55 % der Milchkühe und 70 % des Galtviehbestandes gesömmert (vgl. Astner 2002: 12 f.).

⁷ In Tirol verringerte sich der Rinderbestoß zwischen 1949/1950 und 1974 um 12,6 %. Bis 1974 waren 376 (16 %) von 2.340 Almen unbewirtschaftet (vgl. Paldele 1994: 27 f.).

⁸ Anteil Milchkühe auf Tiroler Almen: 1952: 37,0 %, 1974: 30,0 %, 1986: 32,4 %, 2004: 31,2 % (vgl. Ringler im Druck).

5.2 Kulturlandschaftswandel unter besonderer Berücksichtigung der Agrarstrukturen

Kulturlandschaftswandel

Aus dem durchgeführten Karten-, Luftbilder- bzw. Photovergleich (vgl. Abb. 3, 4 und 5) sowie den Expertengesprächen geht hervor, dass im Isarwinkel in den vergangenen Jahrzehnten zwar ein merklicher Wandel der Kulturlandschaft stattgefunden hat, aber keinesfalls in ähnlich drastischem Ausmaß wie in vergleichbaren Prozessen in den Südwest- oder Südostalpen. Die Grundelemente der tradierten Kulturlandschaft sind nach wie vor gut erhalten.

Die Waldflächenzunahme seit dem Zweiten Weltkrieg ist zwar statistisch wegen häufig geänderter Erhebungs- und Berechnungsmethodik schwierig nachzuweisen, im Landschaftsbild dennoch deutlich sichtbar, besonders in den Isarauen. In diesem Fall ist dies nicht durch landwirtschaftliche Bewirtschaftungseinstellung begründet, sondern durch Verbauung der Isar seit den 1920/30er Jahren und die Reduzierung der Hochwässer durch den Sylvensteinspeicher seit 1959 (vgl. Speer 1977).

Die Ausdehnung der Almflächen kann als nach wie vor wenig verändert gelten, die letzten Auffassungen von Almen im Isarwinkel datieren auf die 1950er- und frühen 1960er-Jahre. Vereinzelt wurden Änderungen aufgrund der Wald-Weide-Trennung vorgenommen. Einzig in den unteren Hanglagen (Tratten-Strukturen, Haglandschaft) ist ein gewisser Aufwuchs erkennbar, steile Streuwiesen sind aus der Bewirtschaftung heraus- und der natürlichen Sukzession anheimgefallen. Die Waldränder sind der Ortschaft Lenggries etwas näher gerückt. In der Gemeinde ist das Problembewusstsein vorhanden, die zunehmende Verbuschung und Verwaldung wird als Beeinträchtigung der Kulturlandschaft angesehen, weshalb bereits Anfang der 1990er-Jahre ein eigenes kommunales Förderprogramm von Landschaftspflegemaßnahmen initiiert wurde, das inzwischen im Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) aufgegangen ist. Als markantester Prozess der Nachkriegszeit wird aber vonseiten des Alpenvereins die Expansion der Siedlungsflächen bezeichnet.

Auch in der Jachenau sind ähnliche Prozesse beobachtbar, die Einstellung der Mahd von Steilflächen sowie an Randbereichen von Wegen und Bachläufen hat zu einer Zunahme der Baumbestände im vor einem Jahrhundert noch völlig offenen Talboden geführt. Einhellig wird von den Befragten die Gefahr beschworen, dass bei weiterem Vorranschreiten des landwirtschaftlichen Strukturwandels sich das Landschaftsbild relativ rasch zum Negativen verändern könnte, was nicht nur die Grundlagen der touristischen Attraktivität der Region, sondern auch die Identität der einheimischen Bevölkerung in Mitleidenschaft ziehen könnte.

Im Tiroler Rissbachtal ist der Kulturlandschaftswandel ebenfalls schwierig herauszuarbeiten. Stichprobenartige Vergleiche mit Kartenmaterial aus den 1930er-Jahren ergeben jedoch – neben der Zunahme an Infrastruktur – ebenfalls das Zuwachsen gewisser Flächen. Im Gegensatz zum Isarwinkel wurden im Rissbachtal im Untersuchungszeitraum auch einige Almen aufgegeben, zumeist vor den 1970er-Jahren. Weithin gut sichtbare Zeichen der weit fortgeschrittenen Anbindungen an die Talbetriebe auf österreichischer Seite sind die zahlreichen Almerschließungswege, die teilweise bis in die Gipfellagen hinaufführen, um die dort errichteten Stallungen für bis zu 100 Milchkühe überhaupt erreichen, ver- und entsorgen zu können. Auch im Isarwinkel sind inzwischen die meisten Almen mit Fahrwegen erschlossen, jedoch nicht in einer derartigen Konsequenz und Raumprägung wie in Tirol.

Abb. 3: Kulturlandschaftswandel im Isarwinkel 1962 bis 2006

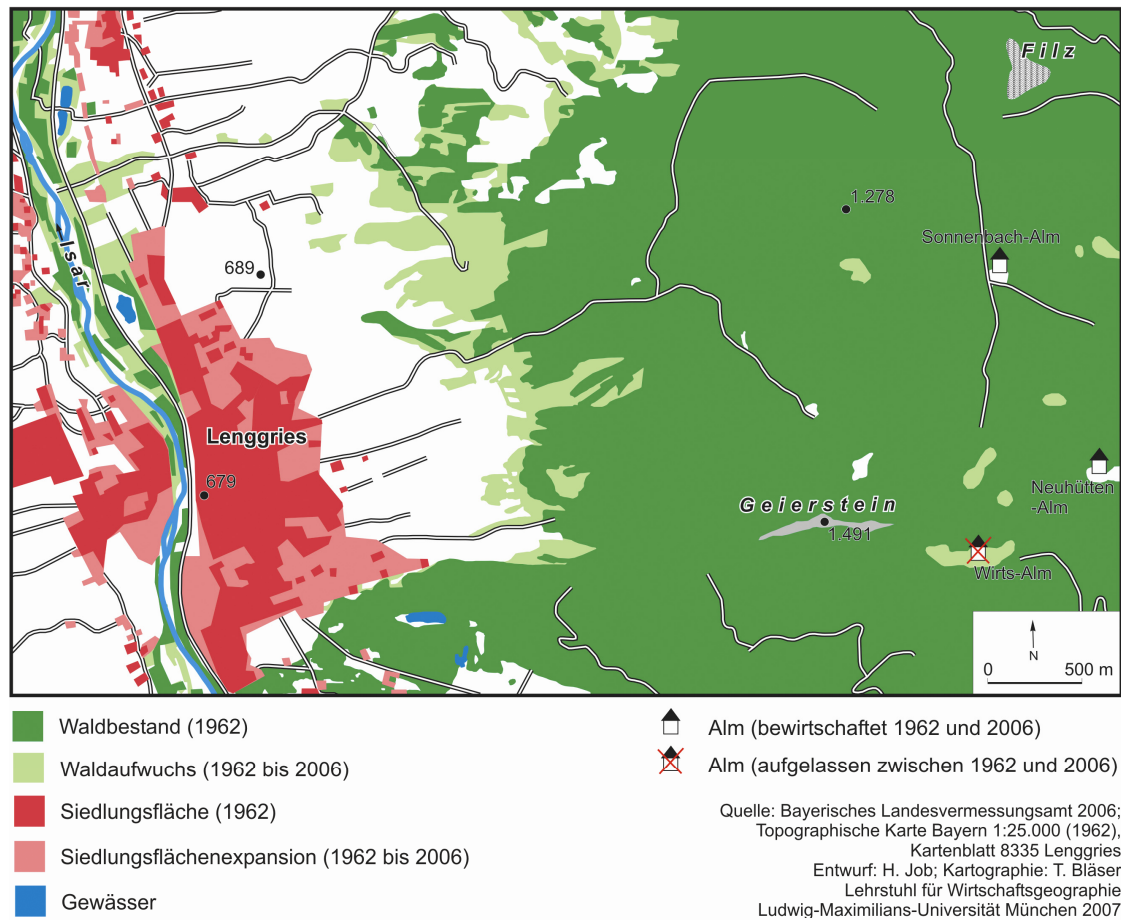


Abb. 4: Blick vom Brauneck auf Lenggries und den Geierstein in den 1930er-Jahren



Schon beim Aufstieg zum Brauneck öffnet sich über die Reifer-Alm der Weitblick in das Lenggrieser Tal.

Quelle: Schardt (1935: 708)

Abb. 5: Blick auf Lenggries und den Geierstein im Juni 2004



Foto: Marius Mayer 2004

Agrarstrukturwandel

Der landwirtschaftliche Strukturwandel macht auch vor dem Isarwinkel nicht halt. Gab es Ende der 1950er-Jahre in Lenggries noch 315 landwirtschaftliche Betriebe (vgl. Der Almbauer 1/1959: 28), sind es heute nominell nur mehr 129 (-59%). Dennoch weist eine Vielzahl von Indikatoren darauf hin, dass der Strukturwandel wie im gesamten bayerischen Alpenraum insbesondere auch im Isarwinkel seit Jahrzehnten verzögert eintritt (vgl. Abb. 6 und 7).

Abb. 6: Abnahme der landwirtschaftlichen Betriebe im regionalen Vergleich*

Zeitraum	1972-1978	1979-1991	1991-1999	1999-2005
Bayern	-10%	-22,1%	-22,6%	-15,9%
Bayerische Alpen	-5,3%	-11,3%	–	–
Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen	–	-7,6%	-9,1%	-10,2%

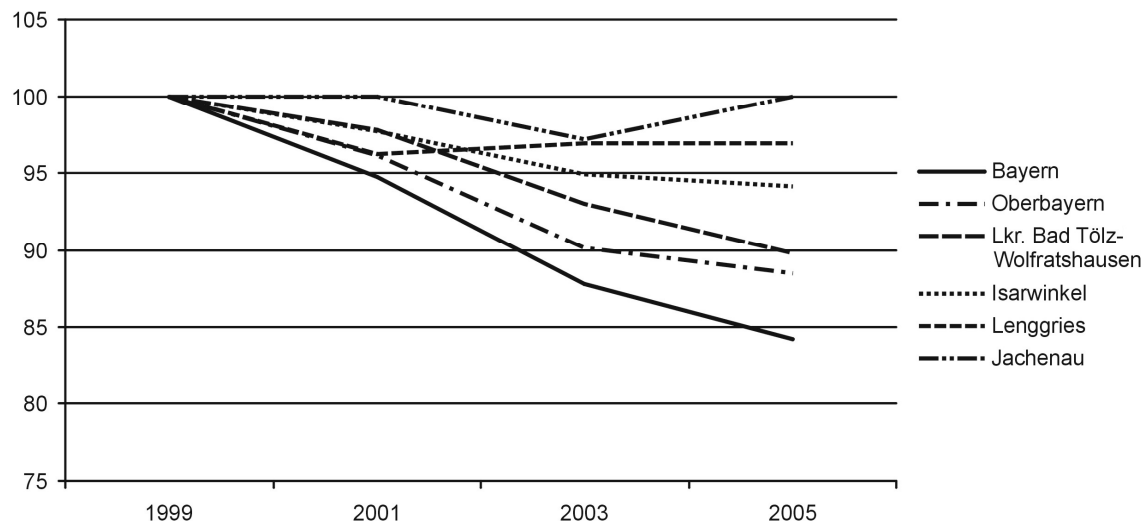
*Aufgrund geänderter Erfassungs- und Berechnungsmethodik (Betriebsgrößen etc.) sind die Zeitperioden untereinander nur bedingt vergleichbar

Eigene Darstellung nach Ruppert (1984: 14 f.); Ruppert (1994: 295); Ruppert (2001: 136)

Bei Veränderungen in der Betriebsgrößenstruktur fallen zwei Tendenzen auf: Betriebe zwischen 5 und 10 ha sowie zwischen 20 und 30 ha gehen zurück (-2,9% bzw. -2,0%), während sowohl Kleinbetriebe unter 2 ha als auch größere Betriebe mit mehr als 30 ha ihre Anteile vergrößern (+1,0-2,0%).

Abb. 7: Landwirtschaftlicher Strukturwandel im Isarwinkel im Vergleich zur Situation in Bayern, Oberbayern und dem Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen

Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe (1999 = 100)



Eigene Darstellung nach LfStaD (2008)

Die Entwicklung der Almwirtschaft im Isarwinkel seit dem Zweiten Weltkrieg kann in zwei unterschiedliche Phasen eingeteilt werden: Bis Mitte der 1960er-Jahre waren deutliche Rückgänge an Zahl der bestoßenen Almen, des Viehauftriebs und v.a. des Almpersonals zu beklagen.⁹ Die aufgegebenen Almen ernährten zu über 70% weniger als 20 Großvieheinheiten (GVE), d.h. nur 26 bis 28 Stück Vieh. Es handelte sich also z. T. um kleine Almen von schlechter Bonität, die kaum mit Wegen erschlossen waren und nur geringen Bestoß aufwiesen. Die im Zuge der Wald-Weide-Trennung vollzogene Aufgabe der Waldweide und Grundablösezahlungen sind u. a. als soziale Gründe zu nennen (vgl. Silbernagl 1966: 153 ff.; Ruppert 1964: 27).

Seither hat sich die Almwirtschaft im Untersuchungsgebiet aber wieder deutlich stabilisiert, seit Mitte der 1960er-Jahre wurde im Isarwinkel kaum eine Alm mehr aufgelassen. Die stabilisierende Wirkung der in dieser Zeit einsetzenden massiven Almförderung einerseits und die nachlassende Sogwirkung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze mit Ende der Hochkonjunkturphase andererseits sowie der gestiegene Stellenwert der Berglandwirtschaft im Zuge der aufkommenden Ökologie-Bewegung seit den 1970er-Jahren trugen dazu in starkem Maße bei. Die Auftriebszahlen der Rinder erreichen 2007 sogar höhere Werte als 1940 (2.765 zu 2.794), die Kuhälpung hat stark abgenommen.¹⁰ Da die Rinder heute aber größer und schwerer sind als noch in den 1940er-Jahren, ist davon auszugehen, dass der Besatz in Großvieheinheiten heute nicht weit entfernt von damaligen Werten liegt.

Eine Benachteiligung erfuhren in den vergangenen Jahren einige Isarwinkler Almbauern, die ca. 700 ha Almflächen in Österreich besitzen, aber wegen der unterschiedlichen nationalen Förderrichtlinien aus keinem Fördertopf unterstützt werden konnten.

⁹ Wurden 1952 noch 140 Almen bestoßen, waren es 1965 nur noch 98 (-30%). Die Kuhälpung reduzierte sich von 946 auf 582 (-38,5%), der Jungviehauftrieb von 1.977 auf 1.699 (-14%), der Kälberauftrieb von 468 auf 326 (-30%) und die Schafälpung von 1.371 auf 425 (-69%). Die Zahl der Hirten sank um 40%, die der Sennerinnen um 45% und Kühhuben waren es 65% weniger (vgl. Silbernagl 1966: 153 ff.; Ruppert 1964: 27).

¹⁰ Lag der Anteil der Milchkühe am gesamten Rinderbestoß 1940 noch bei 31,1%, waren es jeweils ein knappes Jahrzehnt später 27,1% (1952), 22,2% (1965), 8,6% (1976) und 2007 5,3% (vgl. Lauber 1941: 184 ff.; Ager 1957; Der Almbauer 1954-2007).

Auf diesen Almen, die unter die österreichische Befreiung vom Milchkontingent fallen, halten die bayerischen Almbauern den Tiroler Kollegen vergleichbare Herdengrößen von Milchvieh (vgl. Der Almbauer 8-9/2004: 85 ff.). Die Nutzungsintensität wird in diesem Fall bei naturräumlicher Homogenität deutlich von den legislativen Rahmenbedingungen beeinflusst.

Insgesamt kann also von einer bisher noch relativ stabilen Struktur der größeren Betriebe gesprochen werden, welche die Almflächen für ihren eigenen Viehstapel verwenden und weit weniger Pensionsvieh halten.¹¹ Hier wird der untrennbar enge Zusammenhang zwischen den Talgütern und den Almen erneut deutlich. Der Isarwinkel ist in der Genese seiner Landwirtschaftsstruktur von relativ großen Betrieben mit großen Nutzungsrechten im Staatsforst bzw. eigenen Forstflächen geprägt, die der Almwirtschaft einen deutlich geringeren Stellenwert als z. B. im kleiner strukturierten Allgäu zugewiesen haben, wo oft erst die Almflächen die Existenzgrundlage des Betriebs sichern (vgl. Ruppert 1964: 27). Einige Gründe für den langsamer ablaufenden Strukturwandel im Isarwinkel sind:

- Wie im gesamten Alpenraum gibt es heute auf den absoluten Grünlandflächen keine landwirtschaftlichen Alternativen zur Haltung von rauhfuttermittelverwertenden Wiederkäuern.
- Auf den steilen Kleinparzellen in Hanglage ist kaum Maschineneinsatz möglich.
- Die Bauern sind mit der Bewirtschaftung ihrer eigenen, relativ großen Höfe stark in Anspruch genommen.
- Hinzu kommen die umfangreichen Fördermaßnahmen für Land- und Almwirtschaft seit Mitte der 1960er-Jahre in Bayern.
- Es existieren sehr enge Bindungen an Grund und Boden der Bergbauern, deren Höfe sich seit Jahrhunderten im Familienbesitz befinden; Tradition und bäuerlicher Stolz führen zu starkem Beharrungs- und Anpassungsvermögen auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten.
- Die meisten Bergbauern können heute nur über Zusatzeinkommen bzw. Zusammenarbeit mehrerer Generationen ein ausreichendes Einkommen erwirtschaften (traditionelle Vermietung von Zimmern bzw. Ferienwohnungen, Arbeiten beim Maschinenring, Holzarbeiten, kommunale Dienstleistungen), mit dem sich Defizite aus der Primärproduktion abfedern lassen.
- Im Isarwinkel hat die Holzwirtschaft seit jeher einen sehr hohen Stellenwert, sowohl was die Flächennutzung anbelangt, als auch was den Einkommensbeitrag betrifft („Sparkasse der Bergbauern“). Fast 85 % der Betriebe in den Alpenlandkreisen verfügen über Waldbesitz. Der Waldanteil an der Betriebsfläche liegt im Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen bei 37,7 % (vgl. Ruppert 1994: 295) – und im Isarwinkel deutlich höher (in der Jachenau teilweise bei 66 bis 75 % der Betriebsfläche). Im historischen Rückblick betrachtet waren „Holzbauern“ oft weniger innovative landwirtschaftliche Betriebe, aber immer die stabilsten (vgl. Hinterstoisser 2007: 52 ff.; Guggenbichler 1956; Aussagen der Experten).

¹¹ Der geringste Fremdviehanteil auf Almen im Isarwinkel (13 %, Gesamt Bayern 27,8 %) ist als Indikator für eine vergleichsweise gesunde Betriebsgröße der Almbauern zu sehen (vgl. Hinterstoisser 2007; AVO 2007).

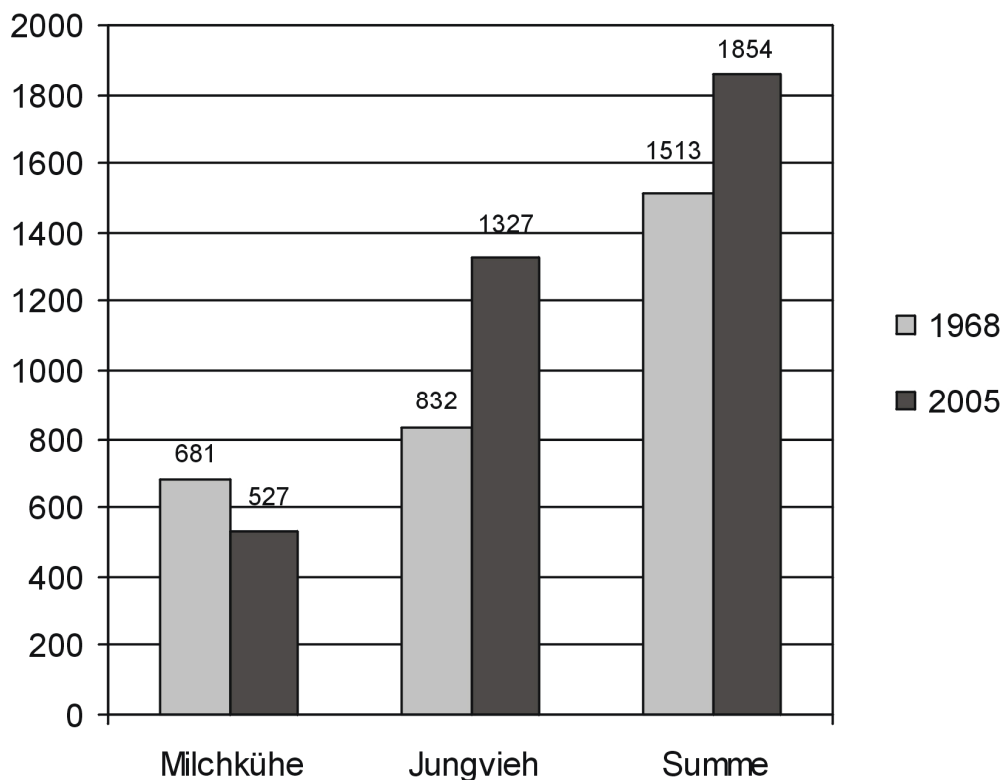
Die almwirtschaftlichen Betriebe im Isarwinkel und im benachbarten Tiroler Rissbachtal fußen also auf drei Einkommenssäulen, die sich in vielgestaltiger Art und Weise kombinieren lassen:

- landwirtschaftliche Primärproduktion (Verkauf von Milchprodukten, Fleisch und Zuchtvieh) plus darauf bezogene Fördermaßnahmen (vgl. Kap. 5.3)
- Forstwirtschaft
- Nebenerwerb in Tourismus (vgl. Kap. 6), Handwerk und Dienstleistungen

Die im Isarwinkel vorherrschende Milchproduktion war wegen der niedrigen Erzeugerpreise für Milchprodukte, der im bundesweiten Vergleich kleinen Betriebsstrukturen und der natürlichen Benachteiligung der Berglandwirtschaft weitgehend defizitär. Diese Defizite wurden z. T. durch die Fördergelder ausgeglichen – ca. 50 % des Gewinns bei Haupterwerbsbetrieben im Gebirge stammt aus staatlichen Prämien; bei kleineren und Nebenerwerbsbetrieben sogar häufig mehr als die Hälfte des Betriebserfolgs (vgl. Hinterstoisser 2006: 1 ff.) – oder durch zusätzliche Einnahmen aus der Forstwirtschaft. Von den Befragten wird betont, dass diese Wirtschaftsweise über kurz oder lang die Substanz der Betriebe angreift, weshalb alle Befragten bei Nichtänderung der entscheidenden Parameter von weiter anhaltendem Strukturwandel ausgehen. Auch Fälle „ökonomischer Selbstausbeutung“ gestehen die Befragten ein. Der Einkommensbeitrag des Nebenerwerbs schwankt je nach Art und Intensität und ist heute fast in jedem Fall notwendige Voraussetzung für das ökonomische Überleben der Betriebe.

Für das Tiroler Rissbachtal können mit Ausnahme der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, v. a. was die Milcherzeugung auf Almen angeht, vergleichbare Schlüsse gezogen werden. Der Vergleich der Bestoßzahlen der Hinterrisser Almen nach den Erhebungen von Hägele (1968) – wohl einer der absoluten Tiefstände der dortigen Almwirtschaft – und Hoffmann (2006) ergibt folgendes Bild (vgl. Abb. 8): der Anteil der Milchkühe am gesamten Rinderbestoß der Rissbachtaler Almen liegt im Jahr 2005 immer noch bei 28,5 %, was einem relativen Rückgang seit 1968 um 16,5 % entspricht, während die absoluten Bestoßzahlen für Milchvieh lediglich von 681 auf 528 Stück abgenommen haben – bei gleichzeitigem Anstieg des Galtviehbestoßes um gut 500 Stück¹² (vgl. Hägele 1968, Hoffmann 2006: 76 f.).

¹² Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Blechschmidt (1990), die im Vor- und Ostkarwendel kräftige Intensivierungen der Almwirtschaft belegt: der GVE-Bestoß hat 1952–1986 um 78 %, die Besatzdichte um 83 % zugenommen, das Almpersonal aber um 56 % abgenommen.

Abb. 8: Almbestock im Rissbachtal¹³ im Vergleich 1968 zu 2005

Eigene Darstellung nach Hoffmann (2006: 76 f.) und Hägele (1968)

Die Bedeutung der Milchproduktion manifestiert sich kulturlandschaftlich in großen Stallbauten und Lkw-tauglichen Fahrwegen bis in Gipfelbereiche, Kraftfutteranlieferung, Milch- und Gülleabtransport. Ökologisch infrage gestellte Auswirkungen ökonomischer Anreize sind durch die zahlreichen Lkw-Transporte und eine übermäßige Gülleproduktion auf den Almflächen bekannt und werden von Naturschutzseite kritisiert bzw. von den bayerischen Kollegen mit einer Mischung aus ungläubigem Staunen und Kritik an der intensiven Produktion wahrgenommen. Die Hintergrundvariablen sind die starke Zunahme der Almfördermaßnahmen in Österreich und Tirol seit Mitte der 1970er-Jahre sowie die auch nach dem EU-Beitritt 1995 festgeschriebene Befreiung der Almmilchproduktion von der betriebsbezogenen Kontingentierung, die den ökonomischen Anreiz zur Konzentration der Milchproduktion auf den Almen gegeben hat (vgl. Ruppert 1994: 298).

5.3 Einflüsse von Agrarpolitik und Marktbedingungen

Förderpolitik ist heute ein wesentlicher Gestaltungsfaktor der Almlandschaft. Ohne diese Zahlungen hätte die Almdepression der 1960er- und 1970er-Jahre weit stärkere Auswirkungen gezeitigt. Die Förderung ist aber der am wenigsten konstante Einflussfaktor der Alm, die Förderinhalte schwanken von Zeit zu Zeit und von Gebiet zu Gebiet, weshalb interregionale und zeitübergreifende Vergleiche schwerfallen.

¹³ Auf der Eng-Alm in der Gemeinde Vomp wird die größte Rinderanzahl Tirols gehalten (vgl. Astner 2002). Insofern nimmt das dortige Almdorf eine nicht nur wegen der großen touristischen Attraktivität des Talschlusses gewisse Sonderstellung ein.

Oberbayern

Das Kernanliegen des Freistaats Bayern ist seit dem 1970 verabschiedeten „Gesetz zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft“ die Erhaltung der Berglandwirtschaft durch zukunftsorientierte Fördermaßnahmen. Die Abgeltung der Raumfunktion und der ökologischen Leistungen soll den Betrieben – zusammen mit dem Markterlös aus der Landwirtschaft – ein ausreichendes Einkommen ermöglichen (vgl. STMLF 2006a: 84). Den Anfang machten die ab 1966 gewährten Prämien für die Jungviehsömmerung (vgl. Ruppert/Deuringer/Maier 1971: 103) und das 1972 aufgelegte „Grünlandprogramm“ mit Flächenprämien für Grünlandbetriebe, Investitionsförderung und Förderung von Almen. Damit wurde Bayern zum Vorbild für die später eingeführten Fördermaßnahmen der EU und Nachbarländer wie Österreich. Auch in Bayern erhalten die Landwirte in den benachteiligten Gebieten zum Ausgleich der ungünstigen natürlichen Standortbedingungen oder anderer spezifischer Produktionsnachteile die sogenannte Ausgleichszulage (AGZ). Seit Beginn des Jahres 2000 wird die AGZ als reine Flächenprämie gewährt. Die Höhe der AGZ/ha ist abhängig vom Grad der Benachteiligung und variiert zwischen 25 €/ha und 200 €/ha. Maßstab ist seit 2002 die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ). Seitdem erhalten Bergbauern unabhängig von der LVZ generell den Höchstbetrag¹⁴ von 200 €/ha für Bewirtschaftung betriebszugehöriger Almen/Alpen und die Bewirtschaftung von Flächen über 1.000 m Höhe.

Das für 2005 errechnete Fördervolumen der bayerischen Almwirtschaft beträgt 15,6 Mio. €, davon 8,8 Mio. € AGZ, Behirtungszuschuss 2,1 Mio. €, EU-Direktzahlungen 3,7 Mio. € und Investitionsmaßnahmen in KULAP-B (Kulturlandschaftsprogramm) von 1,0 Mio. € (vgl. STMLF 2006a: 84). Ringler (im Druck) summiert die Fördergelder auf die Fläche bezogen zu einem „faktischen Gesamtförderbetrag“ von 363 €/ha (ohne Sonderprogramme), bei maximal erzielbaren Flächenprämien von 660 €/ha. Etwas anschaulicher ist der durchschnittliche rechnerische jährliche Förderbetrag von 8.670 € für jede bayerische Alm (Stand: 2002), wobei je nach Betriebsstruktur und geographischer Lage eine sehr große Spannweite von wahrscheinlich einigen tausend Euro existiert (vgl. Wessely/Güthler 2004: 34). Ohne die Direktzahlungen und selbstverständlich nicht jeden Betrieb betreffende Spezialprogramme wie z.B. das „Sanierungs-/Erhaltungsprogramm für Almen“ (Schwend-Prämie) (max. 3.000 € pro Betrieb in drei Jahren) und eine kaum überschaubare Vielfalt an Förderprogrammen auf kommunaler Ebene, die sich insgesamt zu einem sehr wichtigen Einkommensbeitrag aufsummieren, wäre die Landwirtschaftsstruktur wesentlich stärkeren Veränderungen ausgesetzt. Für die Aufrechterhaltung der Weidewirtschaft im Tal werden derzeit Weideprämien in Aussicht gestellt, um ein nicht unwesentliches Element der Isarwinkler Kulturlandschaft zu erhalten.¹⁵

Tirol

Das Tiroler Almgesetz (1987) schreibt einen hohen staatlichen Unterstützungsgrad fest. Nach langjährigem Rückstand in der Förderhöhe gegenüber der Schweiz und Deutschland entwickelte die österreichische Almförderung vor allem nach dem EU-Beitritt eine beträchtliche Dynamik. Zu den Grundprämien kommt ein finanzielles Engagement vieler Fremdenverkehrsgemeinden sowie Bergbahngesellschaften (vgl. Ringler im Druck).

¹⁴ Im Zusammenhang mit dem möglichen Auslaufen der Milchquote sind bis zu 350 €/ha im Gespräch.

¹⁵ Touristen beklagen sich bereits, dass zu wenig Vieh auf die Weiden getrieben werde.

Almrelevante Fördermaßnahmen sind (vgl. Wagner/Parizek 2004: 16 ff.):

- „Alpungsprämie und Behirtungszuschlag“ (Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft ÖPUL): Die Alpungsprämie schwankt derzeit zwischen möglichen 160 € (pro Milchkuh für Alpung und Behirtung) und 50 € (pro Rind, Schaf, Ziege für die Alpung), der Behirtungszuschlag beträgt 22 €.
- Ausgleichszulage (AZ): Die Berechnung der AZ orientiert sich am Erschwernisgrad (Anzahl der Berghöfekatasterpunkte), der Futterfläche (ha) und der sonstigen AZberechtigten Fläche. Durchschnittlich sind 28 % der im Rahmen der AZ ausbezahlten Gelder bei den relevanten Betrieben an die Alm geknüpft.
- Extensivierungsprämie: Sie wird bis zu einer maximalen Besatzdichte von 1,4 GVE/ha ausbezahlt. Eine Prämie von 100 € pro Einheit wird gewährt, wenn 50 % der gemeldeten Futterfläche als Weideland genutzt wird.

Als Fazit der Tiroler Almförderung lässt sich konstatieren, dass es sich ebenso wie in Bayern um ein Maßnahmenbündel handelt. Die Beiträge für die AZ-fähige Almfutterfläche machen gut die Hälfte aller almrelevanten Förderungen aus. Der Einbezug der Almfutterfläche in die AZ stellt damit sicherlich einen wichtigen Anreiz für die Alpung von Vieh dar. Ein Viertel der Gesamtförderungen (25 %) stammt aus den Extensivierungsprämien. Die ÖPUL-Maßnahme „Älpungs- und Behirtungsprämie“ (20 % der almrelevanten Förderungen) ist mit ihren Fördervoraussetzungen und Einschränkungen am stärksten auf die traditionelle Almnutzung und Bewirtschaftung gerichtet. Dazu kommen zusätzliche Investitionsförderungen (vgl. Wagner/Parizek 2004: 16 ff.). Österreichweit wurden 2002 für die bedeutendsten Fördermaßnahmen im Bereich der Almwirtschaft rund 112 Mio. € ausbezahlt. Diese Förderungen verteilen sich auf 30.400 landwirtschaftliche Betriebe (vgl. Oberhammer 2006: 12 f.). Ringler (im Druck) beziffert die Fördergelder zu einer rechnerischen ha-bezogenen Höchstförderung (2001) von 604 €/ha bei maximal erzielbaren Flächenprämien von 420 €/ha. Diese Zahlenbeispiele zeigen, dass ein exakt quantifizierbarer Vergleich der Förderbedingungen nur sehr schwer möglich ist, zumal sich die einzelnen Beträge häufig und rasch ändern. Schließlich bleibt festzuhalten, dass die Fördermaßnahmen in Deutschland und Österreich die vorhandenen Strukturen stabilisieren sollen, während in der Schweiz z. B. das Entwicklungsziel stärker im Vordergrund steht.

Aktuelle Markttendenzen

Auch wenn die landwirtschaftlichen Betriebe mittlerweile stark von flächenbezogenen Fördermaßnahmen abhängen, sind die herrschenden Marktbedingungen dennoch ein wesentlicher Produktionsfaktor, der nicht außer Acht gelassen werden darf. Nach jahrelangen Tiefständen des Erzeugerpreises für Milch ist seit 2007 eine gewisse Trendwende zu beobachten. Die gestiegenen Preise für Milchprodukte (die Milchpreise sind bis zum Herbst 2007 teilweise über 40 Cent angestiegen) und Holz (Bedarf an nachwachsenden Rohstoffen) stabilisieren die landwirtschaftlichen Betriebe und eröffnen neue Perspektiven. Andererseits ist der vom Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM) anvisierte Milchpreis von 40 Cent pro Liter keinesfalls ausreichend, um die ebenfalls deutlich gestiegenen Produktionskosten (z. B. für Kraftfutter) kompensieren zu können.

Die österreichischen Landwirte können laut Aussagen der Befragten wegen anderer Konsumprioritäten der Verbraucher von besseren Vermarktungschancen für regionale Produkte profitieren – unter anderem weil die Landwirtschaft österreichweit einen deut-

lich höheren Stellenwert genießt, als es in Deutschland der Fall ist, und die Verbraucher offenbar teurere, aber regional hergestellte Qualitätsprodukte günstigen Importen vorziehen. Aber auch von der Angebotsseite her gesehen bestand auf bayerischer Seite eine gewisse Mentalität der Landwirte, die aufgrund der relativen Größe ihrer Betriebe und der durch den hohen Stellenwert der Holzwirtschaft bedingten Stabilität gar nicht zu regionaler Kooperation gezwungen waren.

6 Tourismusentwicklung und Rolle der Almwirtschaft

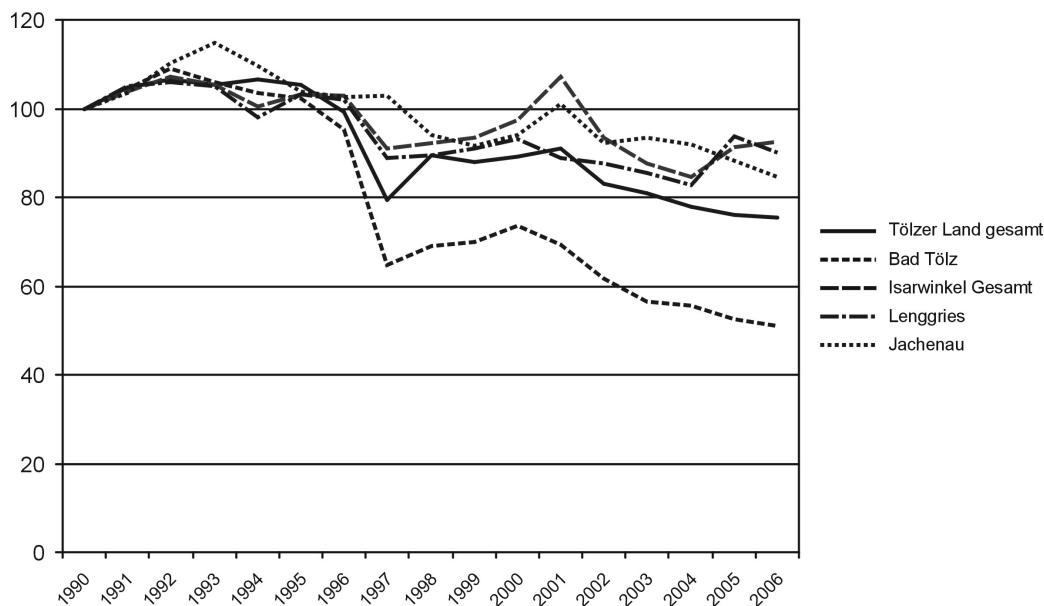
6.1 Allgemeine Tourismusentwicklung im Untersuchungsgebiet

Die Tourismusintensität (gewerbliche Betten pro 1.000 Einwohner) liegt im gesamten Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen im Jahr 2007 bei 69,4 Betten/1.000 Einwohner, in Lenggries bei 116 und in der Jachenau bei 164,4. Damit reiht sich der Isarwinkel bezüglich der Tourismusintensität in den Bayerischen Alpen im unteren Mittelfeld ein und ist keinesfalls als stark monostrukturell touristisch geprägte Region charakterisierbar (vgl. LfStaD 2008).

Seit Ende des „Wiedervereinigungsbooms“ im bayerischen Alpentourismus haben sich die Ankünfte zwar positiv entwickelt, die weiterhin stark sinkende Aufenthaltsdauer¹⁶ führt jedoch zu merklichen, aber nicht überdurchschnittlichen Rückgängen der Übernachtungszahlen (Lenggries -20,3 %, Jachenau -15,4 %). Im Vergleich zum durch die Krise des Kurtourismus in den Heilbädern Bad Tölz und Bad Heilbrunn begründeten Rückgang der Übernachtungszahlen im gesamten Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen (-35 %) und im bayerischen Alpenraum ist der Tourismus im Isarwinkel als vergleichsweise stabil zu charakterisieren (vgl. Abb. 9).

Abb. 9: Tourismusentwicklung im Isarwinkel und im Fremdenverkehrsgebiet Tölzer Land 1990–2006

Entwicklung der Übernachtungen im Tölzer Land und im Isarwinkel
(Betriebe >9 und <9 Betten)
(Index 1990 = 100)



Eigene Darstellung nach Tölzer Land Tourismus (2007)

¹⁶ In Lenggries durchschnittlich 3,9 Tage im Tourismusjahr 2006 gegenüber 5,2 Tagen in 1991; Jachenau 6,0 Tage gegenüber 9,2 Tagen.

Das touristische Angebot der Region ist stark auf Familien mit kleineren Kindern zugeschnitten. Die wichtigsten Aktivitäten sind im Winter Alpinskiurlaub am traditionsreichen Skigebiet Brauneck, Langlauf, Ski- und Schneeschuhtouren, Rodeln und im Sommer je nach Anspruchsniveau Spaziergehen, Wandern und Bergsteigen sowie Radfahren in den für Gebirgsräume relativ flachen Talebenen.

Als Schwächen sind die für den gesamten bayerischen Alpenraum geltenden Kritikpunkte mangelnder Professionalisierung der Privatvermieter, Qualitätsmängel und Investitionsstau, sowie Servicequalität in Beherbergung und Gastronomie zu nennen. Eine im Winter zu einseitige Fokussierung auf den Skitourismus, der trotz jüngerer Investitionen in die technische Schneesicherheit noch weitgehend von natürlichen Schneefällen abhängig ist, kommt hinzu. Die Saisonalität hat sich kaum verändert, die stark von der jeweiligen Schneesituation abhängige Wintersaison büßt leicht an Bedeutung ein: Lenggries 39,2 % Winterübernachtungen (2006) im Vergleich zu 40,3 % (1995), Jachenau 21,2 % (2006) bzw. 24,9 % (1995). Der Anteil der gemeldeten nichtgewerblichen Übernachtungen an den gesamten Übernachtungen liegt in der Jachenau bei durchschnittlich 62 %, in Lenggries bei 50 %, im gesamten Landkreis jedoch bei nur 20 %, was ein Licht auf die große Bedeutung von Privatvermietung und Angeboten wie „Urlaub auf dem Bauernhof“ wirft (vgl. LfStaD 2008).

Vom Besucheraufkommen her betrachtet ist der Isarwinkel von einer deutlichen Überlagerung des Übernachtungstourismus durch einen starken Zustrom von Tagesgästen aus der Agglomeration München an Wochenenden geprägt. Eine Studie des Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr an der Universität München (dwif) (2007) geht davon aus, dass auf eine Übernachtung im Tölzer Land durchschnittlich 3,1 Tagesreisen entfallen, d. h. ca. 75 % der Aufenthaltstage in der Region werden von Tagesgästen erbracht. Aufgrund der durchschnittlich aber deutlich geringeren Ausgaben pro Kopf und Tag fallen die regionalökonomischen Effekte des Tagesausflugsverkehrs in Relation zur Besuchermasse eher gering aus. Über 47 % der touristischen Umsätze der Region (insgesamt ca. 248,5 Mio. €) werden von Tagesgästen generiert. Die bereitgestellte Infrastruktur an Wanderwegen und gespurten Loipen wird von den Tagesgästen als notwendige Basiseinrichtung eingeschätzt. Die Einheimischen profitieren folglich mit Ausnahme einzelner Personen(gruppen) und Institutionen relativ wenig, leiden aber unter Durchgangsverkehr und wildem Parken. Die Studie des dwif belegt, dass der Tourismus trotz eines Beitrags von 4,3 % zum Primäreinkommen und eines Einkommensäquivalents von 5.150 Personen keinesfalls die dominierende Branche im Tölzer Land ist – aufgrund der vielfältigen Verflechtungen aber als wichtige Schlüsselbranche zu gelten hat.

Da es im Tiroler Rissbachtal mit Ausnahme von 13 Almen, Gaststätten und Berghütten keine Beherbergungsmöglichkeiten gibt, ist der Übernachtungstourismus mit schätzungsweise max. 15.000–25.000 Übernachtungen pro Jahr stark begrenzt. Die Benutzungsstatistik der Mautstraße Hinterriss-Eng erlaubt einen Einblick in den Umfang des Tagestourismus, der sich zum einen aus dem sekundären Ausflugsverkehr aus dem Isarwinkel und umliegenden Destinationen, zum anderen aber in der Hauptsache aus Tagesgästen der Agglomeration München speist. Bei ca. 67.500 verkauften Mauttickets¹⁷ und einem angenommenen Mittelwert der Pkw-Belegung von 2,4 Personen wurden das hintere Rissbachtal und v. a. der Große Ahornboden und die Eng-Alm 2005 von ca. 162.000 Personen besucht (vgl. Wilde 2006: 62 ff.).

¹⁷ Pro Pkw und Tag werden 2,50 € Maut erhoben (vgl. Wilde 2006: 62).

6.2 Touristische Nutzung von Almen

Alle Befragten und die Literatur weisen auf die Bedeutung der touristischen Nutzung für die Almwirtschaft hin (vgl. Arnberger/Muhar/Sterl 2006; Raffaelli et al. 2004; Penz 1978). Die direkte touristische Almnutzung¹⁸ ist als nach Nutzungsintensität, Arbeitseinsatz, Kapitalintensität, Infrastruktureinsatz und Einkommensbeitrag abgestuftes Spektrum verschiedener Nutzungsformen zu verstehen:

- keinerlei Nutzung (v. a. an abgelegenen, touristisch uninteressanten Bereichen)
- Tourenziel (Alm als Ziel und Anreiz für Wanderungen)
- Abgabe von Almprodukten (Milch, Käse)
- Verkauf von Getränken in geschlossenen Behältnissen (Bier, Limonaden etc.)
- Vermietung/Verpachtung von Almhütten im Winter, Sommer und ganzjährig
- Jausenstation (im Allgäu mit „kleiner Alpkonzession“)
- Berggasthof (z. B. Stie-, Quenger- und Kot-Alm im Brauneck-Skigebiet)

Unter diesen Aspekten betrachtet ist die direkte touristische Almnutzung im Isarwinkel nur punktuell von Bedeutung: Lediglich im Einzugsbereich der Brauneck-Kabinenbahn und im Winter des gleichnamigen Skigebietes sowie am populären Ausichtsberg Jochberg gibt es eine direkte touristische Nutzung von Almen als Berggasthöfe, Skihütten oder Verkaufskiosks im größeren Maßstab. Auf anderen Almen werden im Sommer vom Bewirtschaftungspersonal (nicht Bewirtungspersonal!) Getränke und möglicherweise einfache Speisen verkauft (in der Jachenau sind es lediglich drei von 24 Almen). Diese Almen verfügen jedoch nicht über eine gastronomische Lizenz und sind diesbezüglich rechtlich stark eingeschränkt. Deshalb begrenzt sich der ökonomische Nutzen zumeist auf einen Zuerwerb des Almpersonals, was als kleiner Kompensationsbeitrag zur Arbeit angesehen werden kann.

Mangels aktuellen Datenmaterials ist derzeit nicht feststellbar, ob die Aussage aus dem Jahr 1967 noch Gültigkeit besitzt, derzufolge damals etwa zwei Drittel der Almen im Isarwinkel touristisch genutzt worden sind (mit Ausnahme von Pacht- und Berechtigungsalmen aus rechtlichen Gründen) – hauptsächlich durch Vermietung als Skihütten an Privatleute und Vereine (vgl. Ruppert 1967: 162). Laut der Gemeinde Jachenau ist die Vermietung von Almhütten stark zurückgegangen.

Im Rissbachtal ist die Intensität touristischer Almnutzung wie in Tirol deutlich höher: zwei Drittel der bewirtschafteten Almen werden touristisch direkt in Wert gesetzt, zumeist als Berggasthof oder Jausenstation (vgl. Abb. 10) (vgl. Wilde 2006: 58 f., 81), womit das Gebiet im Bereich des für Tirol ermittelten Durchschnittswerts von ca. 60 % touristisch bewirtschafteter Almen liegt (vgl. Arnberger/Muhar/Sterl 2006: 21).

Dafür können folgende Erklärungsansätze gelten:

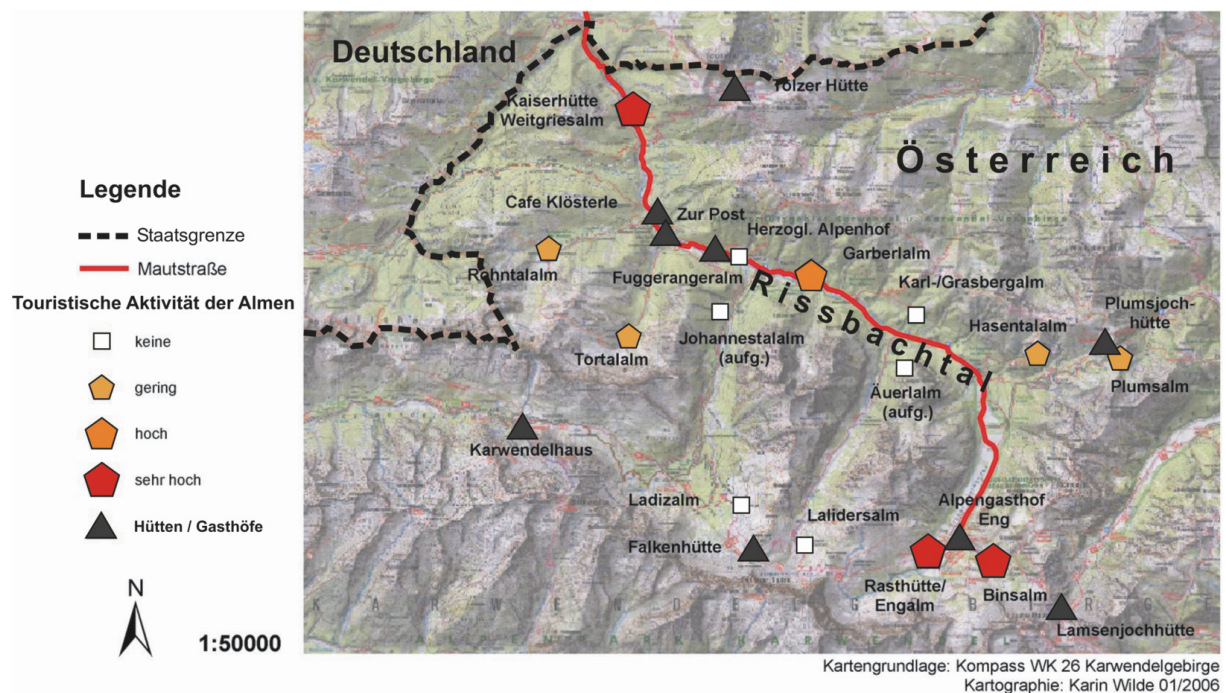
- Österreichweit besitzt der Tourismus einen deutlich höheren Stellenwert als in den bayerischen Alpenregionen, weshalb die vorhandenen Potenziale konsequenter und professioneller genutzt und offensiver vermarktet werden. Umgekehrt sind laut Expertenmei-

¹⁸ Die touristische Nutzung von Almen kann in direkte und indirekte Arten differenziert werden: Indirekte Nutzung bedeutet, dass Touristen die von der Almwirtschaft geschaffenen oder freigehaltenen Flächen für die Ausübung ihrer Freizeitaktivitäten nutzen, bspw. Wandern im Sommer oder Skitourengehen im Winter. Zur indirekten touristischen Nutzung von Almen gehört auch die Tatsache, dass die von Almen und Bergbauern gepflegte Kulturlandschaft die Grundvoraussetzung für den großen landschaftlichen Reiz und die daraus resultierende touristische Attraktivität ist: Der Wechsel zwischen Wald und offener Landschaft, die freie Sicht in den Tal- und Gipfelbereichen und die als harmonisch empfundene Landschaft mit Tieren gehören dazu.

nung oberbayerische Landwirte zurückhaltender, was die touristische Inwertsetzung angeht und u. a. auf tief sitzende Mentalitätsunterschiede zurückgeführt werden kann.¹⁹

- Eine nach Aussagen der Befragten möglicherweise liberalere und einfachere Konzessionierung zur Nebennutzung von Almgebäuden als Gastwirtschaften²⁰ erleichtert die direkte touristische Almnutzung.
- Landschaftlich spektakuläre Attraktionspunkte wie der Talschluss der Eng-Alm (Gasthof, Almhüttendorf) bieten sich im Vergleich zu manchen Bereichen der Bayerischen Alpen (wie z. B. eine von dichten Wäldern umschlossene Alm in der Jachenau) für touristische Inwertsetzung bevorzugt an.

Abb. 10: Almen mit touristischer Aktivität im Rissbachtal



Quelle: Wilde (2006: 81), leicht verändert

6.3 Urlaub auf dem Bauernhof

Im Gegensatz zur touristischen Nutzung von Almen nimmt das Angebot „Urlaub auf dem Bauernhof“ als drittes ökonomisches Standbein der meisten landwirtschaftlichen Betriebe im Isarwinkel eine sehr wichtige Rolle ein: Die große Mehrheit der Landwirte bietet „Urlaub auf dem Bauernhof“ an – ein bedeutender Beitrag zum ökonomischen Überleben der Höfe. Bayernweit bieten etwa 5 % der landwirtschaftlichen Betriebe „Urlaub auf dem Bauernhof“ an, im Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen sind es 18 %, im gesamten bayerischen Alpenraum 25 %, in Gaißach 22 %, in Lenggries 36 % und in der Jachenau sogar 63 % (LfStaD 1999; Tölzer Land Tourismus 2008) was das große (kul-

¹⁹ Wie so viele Sachverhalte gilt auch diese Aussage nicht für das Allgäu und das dortige Almgebiet. Im Allgäu ermöglicht die „einfache Alpkonzession“ eine unbürokratische, aber dennoch maßvolle Intensivierung der direkten touristischen Almnutzung, während in Oberbayern oftmals Konflikte zwischen Berggastronomie und Almwirtschaft existieren, die z. B. wegen angeblicher Verletzung der von der Regierung von Oberbayern herausgegebenen Statuten zur Bewirtung auf Almen aus dem Jahr 1991 zur Anzeige beim zuständigen Landratsamt führen (vgl. Der Almbauer 10/1996: 107 f.; 8-9/1998: 94; 3/2007: 34).

²⁰ Durch die Novelle der Gewerbeordnung 2002 wurde die Möglichkeit eines Ausschanks auf der Alm für die Almbewirtschafter erheblich erleichtert und rechtlich möglich gemacht (vgl. Arnberger/Muhar/Sterl 2006: 10).

tur-)landschaftlich begründete Erholungspotenzial dieser Räume unterstreicht. Für 40% der Betriebe, die „Urlaub auf dem Bauernhof“ anbieten, ist der ursprüngliche touristische Nebenerwerb sogar zum Haupteinkommenszweig geworden. Die Tagesausgaben pro Gast liegen laut einer Marktanalyse aus dem Jahr 2002 bei 50 €, davon verbleiben ca. 30% direkt beim Landwirt (15 €). Durchschnittlich werden bayernweit jährlich etwa 5.000 € Gewinn erzielt (mündliche Auskunft Dr. Lofner-Mair, STMLF 2007).

7 Konfliktsituationen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz

Obwohl sämtliche Anspruchsgruppen immer wieder die große ökologische Bedeutung der Almwirtschaft für die Bewahrung der Biodiversität betonen, ist das Verhältnis zwischen Naturschutz und der Almwirtschaft alles andere als konfliktfrei, wobei Unterschiede zwischen dem amtlichen und nichtamtlichen Naturschutz bestehen. Neben dem von Naturschutzorganisationen wie dem BUND Naturschutz und dem Bund Vogelschutz und teilweise auch den Alpenvereinen wegen zu großer Eingriffe in den Naturhaushalt abgelehnten Almwegebau (vgl. Wessely/Güthler 2004: 27 ff.) sorgt vor allem die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EU wegen möglicher Einschränkungen der Eigentumsrechte für Konfliktstoff.

7.1 Wegebau

Die Erschließung von Almen durch den Bau von schleppertauglichen Fahrwegen ist seit Jahrzehnten ein viel diskutiertes Thema. Dabei gibt es deutliche regionale Unterschiede zwischen Oberbayern und Österreich, aber auch zwischen Oberbayern und dem Allgäu. Während es in Oberbayern im Hin und Her der genannten Argumentationsfronten häufig zu langjährigen Kontroversen um einzelne Wegprojekte mit Bürgerinitiativen, Protestaktionen, Landtagspetitionen und Einsprüchen kommt (Beispiele aus dem Isarwinkel: Moosenalm, Lärchkogelalm, Rappinalm), werden in Tirol und im Allgäu die Almerschließungswege zumeist genehmigt (vgl. Kloo 2003: 121 ff.). Widerstand von Behörden, der Bevölkerung oder Bürgerinitiativen ist seltener. Bisweilen sind es NGOs aus Deutschland, wie z.B. die Initiative „Jetzt werd’s eng“²¹. Alle befragten Experten vertreten die Ansicht, dass der Wegebau in Tirol einfacher, schneller und problemloser über die Bühne geht, wobei in Österreich generell breitere, Lkw-taugliche Zufahrten geschaffen werden. In Tirol ist der Einfluss der unteren Naturschutzbehörden als weniger stark einzuschätzen als in Oberbayern. Zudem bestehen bei der insgesamt liberaleren Raumplanung in Tirol weniger Durchsetzungs- bzw. Verhinderungsmöglichkeiten für die Naturschutzbehörden. Der damit im Zusammenhang stehende Hauptgrund ist die unterschiedliche Bewertung der Alpen als Lebensraum und die bedeutendere Stellung der Landwirtschaft und damit der Almwirtschaft in Tirol, zu deren Erhaltung alles Denkbare getan wird. Da ein Großteil des Landes aus Hochgebirgs- und Almflächen besteht, die erhalten bleiben sollen, muss man die dafür notwendige Infrastruktur schaffen. Der schmale Gebirgstreifen der Bayerischen Alpen ist kleinräumiger, dichter besiedelt und auf kleinerem Raum vielfältigerer Nutzungskonkurrenz ausgesetzt. Von Naturschutzseite, unterstellen Vertreter der Almwirtschaft, will man häufig eine „Käseglocke“, die jegliche Veränderungen ausschließt, über den Alpenraum stülpen, ohne jedoch an die einheimische, dort lebende und wirtschaftende Bevölkerung zu denken.

Der These, dass die massiven Widerstände gerade im direkten Naherholungsbereich der Agglomeration München auftreten, weil in diesen Gebieten eine aus vielfältigen Gründen (Naturschutz, Freizeitnutzung etc.) motivierte Anspruchshaltung an den nahen Alpenraum existiert, die sich auch deutlich in der Öffentlichkeit und den Medien manifestiert, wird von

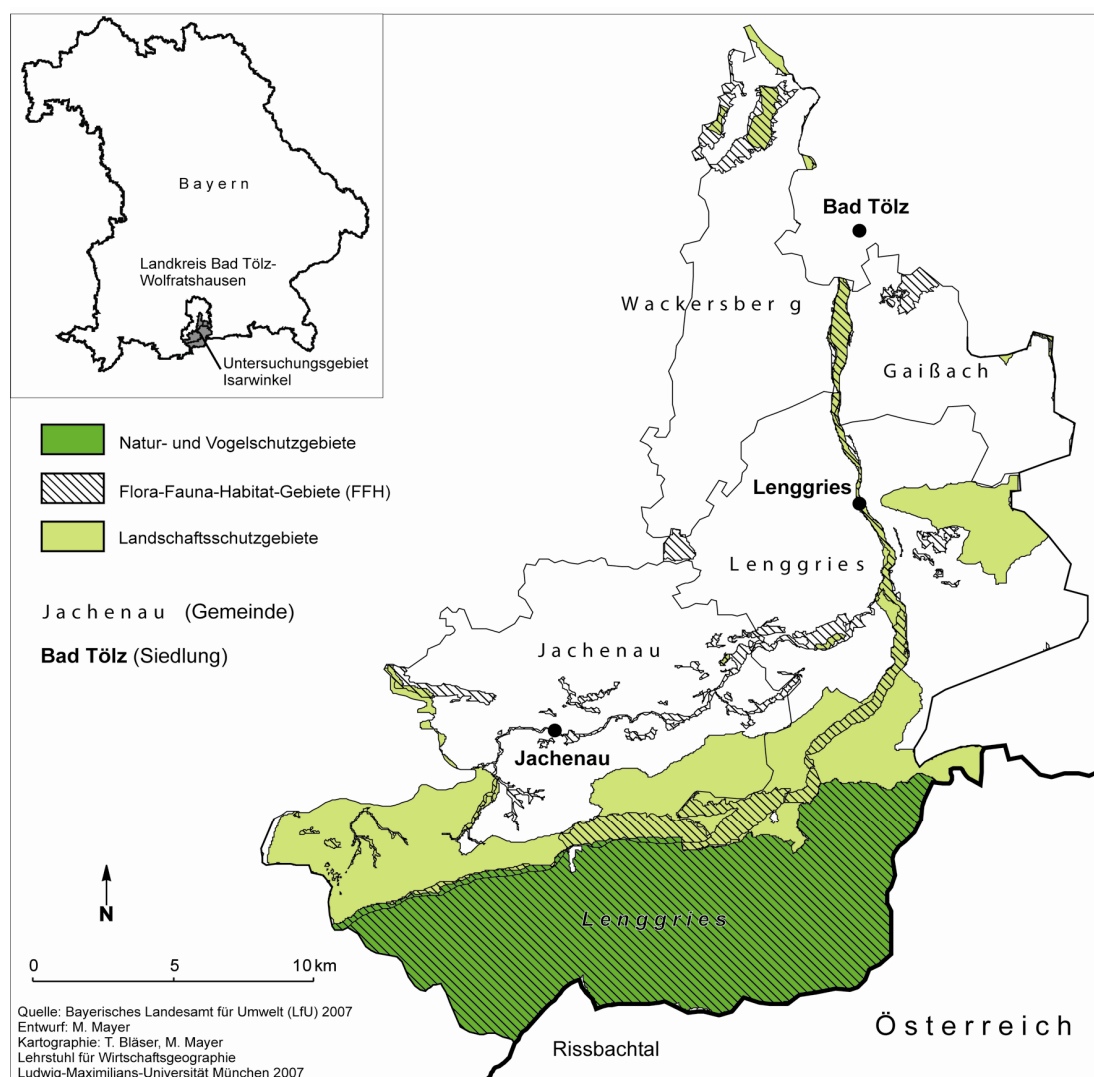
²¹ „Wenn da jemand schimpft, dann sind es welche von uns. Also Deutsche, die dort etwas kritisieren, aber keine Österreicher.“ (Vertreter des Alpenvereins)

Expertenseite weitgehend zugestimmt. Hier wird die ambivalente Rolle der Agglomeration München für die oberbayerischen Alpenregionen deutlich²², sicher auch eine Bewertung durch Gruppen, die den Prozesscharakter der Kulturlandschaft nicht beachtet.

7.2 Bedeutung von Schutzgebieten

Der Einfluss von aus Gründen wie Biodiversitätsbewahrung, Reduktion der Freiflächeninanspruchnahme und Vorhaltefunktion wichtigen Schutzgebietsausweisungen auf die Kulturlandschaftsentwicklung ergibt sich durch den inhärenten Eingriff in die Verfügbarkeit von Grund und Boden, weshalb Konfliktsituationen entstehen. Auf diese Weise können wesentliche Einflüsse auf die Gestaltung der Kulturlandschaft ausgeübt werden. Der Isarwinkel ist mit seinem hohen Anteil an Schutzgebieten direkt von dieser Entwicklung betroffen (vgl. Abb. 11), das Rissbachtal liegt vollständig im Naturschutzgebiet Karwendel.

Abb. 11: Schutzgebietsflächen im Isarwinkel



²² „Wir sind natürlich ein attraktives und bekanntes Gebiet und dann gibt es natürlich diverse Personen und Persönlichkeiten, die sich berufen fühlen so etwas zu verhindern, das ist ganz klar. Ob das nun rein nur die Nähe zur Landeshauptstadt München ist... Wir haben bei uns im Landkreis auch genügend Leute, die da dagegen schießen. Da brauchen wir die Münchner nicht dazu.“ (Gemeinde Lenggries)

„Ja, das führe ich ganz stark darauf zurück. Im Allgäu ... sind Gäste Fremde und mischen sich nicht so stark in das Geschehen dort ein Bei uns bilden sich gleich Bürgerinitiativen, die stark und gut vernetzt sind.“ (Vertreter des Almwirtschaftlichen Vereins Oberbayern AVO)

In der Jachenau stehen 39,6% der Gemeindefläche unter Naturschutz, im benachbarten Lenggries sogar 61,1%. Im Fall der FFH-Gebiete im Isarwinkel führten bereits Gebietsauswahl und -abgrenzung zu z. T. sehr kontroversen und lebhaften Diskussionen. Befürchtungen der Eigentümer und Nutzungsberechtigten über mögliche Einschränkungen ihrer Rechte und Wertminderungen bestanden. Nachdem die Gebietsfestlegung weitgehend abgeschlossen ist, werden nun Managementpläne in Angriff genommen. Die Erfahrungen bei der Bestimmung der Schutzgebiete in den letzten Jahren lassen erwarten, dass Probleme dort entstehen können, wo z. B. die Betriebsentwicklung einen Wandel der Nutzungsstruktur unter ökologischem Blickwinkel als nicht dem Verschlechterungsverbot entsprechend gewertet werden. In der Praxis der Landnutzung bedeutet dies zwar, dass zumeist die bisherige Nutzung fortgeführt werden kann – hat doch erst die raumwirksame Tätigkeit der Bewirtschafter den schützenswerten Zustand geschaffen –, Einschränkungen bei der Bewirtschaftung jedoch nicht generell ausgeschlossen sind. Fragwürdig erscheint die Tatsache, dass die Ziele nur auf die Erhaltung bzw. sogar Wiederherstellung eines bestimmten Zustandes von Teilen der Kulturlandschaft ausgerichtet sind. Sie können somit durch eine Festschreibung von Strukturen den Entwicklungsvorstellungen leicht entgegenstehen. Die Gesamtverantwortung liegt bezeichnenderweise beim Umwelt- und nicht beim Landwirtschaftsministerium.

Die Kritikpunkte der Betroffenen sind zum einen grundsätzlicher und zum anderen praktischer Natur:

- Solange es eine Gestaltung der Kulturlandschaft gab, war diese für den Wandel offen. Nicht umsonst spricht die Sozialgeographie vom Prozessfeld Raum. Nur eine verkürzte Gegenwartsbetrachtung ohne historisch-genetische Dimension kann dieser Auffassung widersprechen.
- Im Falle einer Umsetzung sollte alles möglichst unbürokratisch und unkompliziert zugehen und vor allem nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg, wie bei der Gebietsauswahl geschehen.
- Unter Kostengesichtspunkten werden die FFH-Managementpläne kritisch gesehen: Ein 90 ha großes FFH-Gebiet hat die Gemeinde Lenggries für den Managementplan bereits 25.000 € gekostet, bei insgesamt 11.800 ha FFH-Flächen beliefte sich das auf Kosten in Höhe von 3,7 Mio. € (vgl. Der Almbauer 11/2005: 111 ff.). Für die Finanzierung sollen u. a. Fördermittel aus verschiedenen Agrarumweltprogrammen in Anspruch genommen werden, was wiederum zu Lasten der bisherigen Förderprogramme geschehen könnte.

8 Fazit und Ausblick

Die Almwirtschaft im Isarwinkel befindet sich in einem vergleichsweise stabilen Zustand. Dank hoher Förderintensitäten können die Landwirte ihre meist defizitäre Milchwirtschaft und damit den Almbestock aufrechterhalten. Zudem ermöglichen vielfältige Einkommenskombinationen v. a. mit touristischem Nebenerwerb die Hebung der Betriebe über die Rentabilitätsschwelle. Dabei spielt die direkte touristische Nutzung der Almen nur in bereits infrastrukturell erschlossenen Gebieten eine nennenswerte Rolle. Rechtliche Einschränkungen, behördliche Maßgaben, weniger spektakuläre Attraktionspunkte als im benachbarten Tiroler Karwendel und die Einstellung der Almbauern sind als Begründungsfaktoren zu nennen. Zudem eignen sich Sennalmen deutlich besser zur touristischen Nutzung als die nicht nur im Isarwinkel dominierenden Galtviehalmen, da vor Ort hergestellte Produkte direkt an die Gäste vermarktet werden können und die Möglichkeit für Vorführungen und Schulungen besteht (vgl. Ressi et al. 2006: 104). Die

Existenz der Almwirtschaft trägt ihrerseits durch Offenhaltung der Flächen zur Attraktivität der Region bei, auch zum Erfolg von „Urlaub auf dem Bauernhof“, und ist oft Ziel für den regen Naherholungsverkehr aus der Agglomeration München.

Weiterhin darf nicht übersehen werden, dass die enge Bindung der landwirtschaftlichen Familienbetriebe an ihre Höfe und die teilweise jahrhundertealte Tradition in Verbindung mit dem daraus resultierenden Beharrungs- und Anpassungsvermögen zur Stabilität der Kulturlandschaft beiträgt – wenn auch derzeit häufig zum Preis ökonomischer Selbstausbeutung. Die Schwelle, einen Betrieb aufzugeben, liegt zwar derzeit noch hoch, kann aber bei sich verschlechternden Rahmenbedingungen leicht sinken.

Eine ebenso intensive Milchproduktion auf oberbayerischen Almen wie im benachbarten Tirol wäre aus ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten problematisch. Dennoch ist frappierend, dass sich in direkter Nachbarschaft durch politische Rahmenseetzungen unterschiedliche Nutzungsintensitäten herausbilden können, die sich in klassisch sozialgeographischer Perspektive so deutlich in der Kulturlandschaft als „Registrierplatte“ (Hartke) dahinterstehender Prozesse niederschlagen. Hier besteht angesichts der großen Nachfrage aus der Agglomeration München das Potenzial stärkerer Inwertsetzung der traditionellen Kulturlandschaft. Den Bewohnern der Agglomerationsräume fehlt heutzutage mangels Kontakt zur Landwirtschaft häufig das Verständnis für die Bedürfnisse und Notwendigkeiten der dort lebenden und wirtschaftenden Bevölkerung – stattdessen wird die alpine Kulturlandschaft oft als museales Element angesehen, die als schützenswertes Relikt in ihrer (scheinbaren) Idylle unbedingt vor Neuerungen der modernen Zeit geschützt werden muss. Diese Haltung führt u. a. zu Kontroversen um den Bau von Almwegen. Deshalb erscheint es dringend notwendig, die Bedeutsamkeit der multifunktionalen Leistungen der (Berg-)Landwirtschaft im öffentlichen Bewusstsein zu verankern.

Abschließend sollen einige Gedanken zur möglichen Entwicklung der Kulturlandschaft im Isarwinkel skizziert werden. Auf welche Problembereiche müssen die Gemeinden in Zukunft achten, welche Determinanten prägen die künftige Entwicklung der Kulturlandschaft?²³

Im Hinblick auf die mögliche Entwicklung im Isarwinkel lassen sich verschiedene Szenarien diskutieren, die je nach Art und Stärke der Ausprägung unterschiedlichster sozioökonomischer und soziokultureller Variablen zu einem Erhalt des Status quo, aber auch zu einem aus Gründen der touristischen Attraktivität, Biodiversität und der Bewahrung überlieferter Traditionen nicht wünschenswerten Wandel in Richtung einer durch die zunehmende Bewirtschaftungsaufgabe nachfolgende Waldsukzession führen können. Neben wenig beeinflussbaren Variablen wie der weltwirtschaftlichen Lage und der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten zur Nahrungsmittel- oder Energieträgerherstellung stehen politisch von außen steuerbare Prozesse, wie z. B. die Liberalisierung des EU-Agrarmarktes, die Umstellung der Agrarbeihilfen auf flächenbezogene Prämien oder die Umsetzung von Naturschutzgesetzen. Schutzgebietsflächen sind nicht immer unproblematisch für die weitere Entwicklung der Kulturlandschaft, da sie den Status quo zementieren und Handlungsspielräume einengen.

Im Hinblick auf die Entwicklung des Ortsbildes, die Offenhaltung von Freiflächen etc. können Bebauungs- und Flächennutzungspläne einen Beitrag leisten, um eine mögliche Gefährdung der Ortsbildentwicklung durch innerörtliche Nachverdichtung und

²³ Bezüglich allgemeiner Empfehlungen zu den Handlungsfeldern Landwirtschaft und Kulturlandschaft sei an dieser Stelle auf das Positionspapier Nr. 72 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung verwiesen (vgl. ARL 2007).

geringer werdende Freiräume zu den Streusiedlungen abzuwenden. Durch die immer bessere Verkehrsanbindung des Isarwinkels an die Agglomeration München wird der Wohnstandort für Zuzügler noch attraktiver, was die Nachfrage nach Bauland und die Flächeninanspruchnahme verstärkt. Diese Veränderungen der Bevölkerungsstruktur und der Verlust traditioneller Verhaltensweisen werden den Einfluss der landwirtschaftlichen Bevölkerung verringern – als Indikator könnte z.B. die Zahl der Landwirte im Gemeinderat dienen. Es besteht die Möglichkeit einer „schleichenden Urbanisierung“, die wiederum durch ihre Auswirkungen auf Ortsbild und Kulturlandschaft die touristische Attraktivität beeinträchtigen könnte. Die touristische Attraktivität wiederum könnte unter den bestehenden Strukturproblemen sowie den längerfristigen klimatischen Wandlungsprozessen, was die Schneesicherheit für den Wintertourismus angeht, leiden – mit allen Konsequenzen für die vielfach vom touristischen Nebenerwerb abhängige Berglandwirtschaft.

***Danksagung**

Die Autoren danken LD Michael Hinterstoißer (Almwirtschaftlicher Verein Oberbayern), Dr. Viktoria Lofner-Meir (BStMLF), Frank Filliung (BBV), Andreas Wüstefeld (Landratsamt Bad Tölz), Alfred Ringler und allen Gesprächspartnern für die Auskunftsbereitschaft und die Unterstützung in Sach- und Datenfragen. Herrn Dipl.-Geogr. Thomas Bläser MBR sei die Unterstützung bei den kartographischen Arbeiten herzlichst verdankt.

Literatur

- Ager, T. (1957): Die oberbayerische Almwirtschaft in Zahlen. Ergebnis der Almerhebungen 1950/54. Miesbach.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2007): 10 Thesen zu Entwicklungen, Strukturen, Problemen und Lösungsstrategien peripherer, strukturschwacher Regionen in Bayern. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 72. Hannover.
- Almwirtschaftlicher Verein Oberbayern (AVO) (2007): Almbestock 2007 (= unveröffentlichte Daten). Miesbach.
- Amt der Tiroler Landesregierung (Hrsg.) (2006): Bericht über die Lage der Tiroler Land- und Forstwirtschaft 2005/2006. Grüner Bericht 2005/2006. Innsbruck.
http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/themen/laendlicher-raum/agrar/zahlen-daten-agrarberichte/downloads/Gruppe/GB_LW_Tirol_2005_06_gesamt.pdf (01.02.2008).
- Arnberger, A.; Muhar, A.; Sterl, P. (2006): Auswirkungen des Tourismus (=ALP Austria Programm zur Sicherung und Entwicklung der alpinen Kulturlandschaft. Endbericht zum Teilprojekt 17).
http://www.almwirtschaft.com/images/stories/fotos/alpaustria/pdf/ArnbergerMuharSterl_Tourismus.pdf (14.01.2008)
- Astner, O. (2002): Aktuelle Bewirtschaftungsdaten der Tiroler Almen. In: Der Alm- und Bergbauer, H. 12, S. 12-13.
- Baur, P.; Müller, P.; Herzog, F. (2007): Alpweiden im Wandel. In: AGRARForschung 14 (6), S. 254-259.
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) (Hrsg.) (2008): GENESIS-Online – Statistisches Informationssystem Bayern. Agrar- und Tourismusstatistik. <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online/logon>.
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) (Hrsg.) (2006): Gemeindedaten 2006. CD-ROM-Ausgabe. München.
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) (Hrsg.) (1999): Landwirtschaftliche Zählung 1999. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (STMLF) (Hrsg.) (2006a): Bayerischer Agrarbericht 2006. München. http://www.agrarbericht.bayern.de/linkurl_0_5.pdf (28.01.2008)

- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (STMLF) (Hrsg.) (2006b): Situation in der Alm- und Alpwirtschaft. Bericht von Staatsminister Josef Miller vor dem Landtagsagrarausschuss am 31.05.2006. München.
http://www.stmlf.bayern.de/agrarpolitik/aktuell/18301/linkurl_0_2.pdf (28.01.2008)
- Bleischmidt, G. (1990): Die Blaikenbildung im Karwendel. In: Jahrbuch zum Schutz der Bergwelt 55, S. 31-45.
- Der Almbauer (1954–2008): Verschiedene Jahrgänge.
- Doriot, J. M. (1998): Alpapes, prairies et pâturages d'altitude. L'exemple du Beaufortain. In: Le Courrier de l'environnement 35, S. 33-42. <http://www.inra.fr/internet/Produits/dpenv/dorioc35.htm>
- Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehrsforschung an der Universität München (DWIF) (Hrsg.) (2007): Tourismusfaktor als Wirtschaftsfaktor im Tölzer Land (unveröffentlichtes Gutachten). München.
- Englmaier, A.; Ruhl, G.; Ringler, A.; Danz, W. (1978): Strukturdaten der Alm- und Alpwirtschaft in Bayern. Ergebnisse der Alm- und Alperhebung 1976. München. = Schriftenreihe des Alpeninstituts, H. 9.
- Guggenbichler, O. (1956): Die Jachenau. In: Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft München, Bd. 41, S. 103-163.
- Hägele, E. (1968): Die Almen der Hinterriß. Innsbruck. = Beiträge zur alpenländischen Wirtschafts- und Sozialforschung, Folge 15.
- Hinterstoisser, M. (2007): Almwirtschaft in Oberbayern – Situation und Perspektiven. In: ANLiegen Natur, H. 1, S. 52-56.
- Hinterstoisser, M. (2006): Perspektiven der Alm- und Berglandwirtschaft. In: Der Almbauer, H. 1, S. 1-3.
- Hoffmann, A. (2006): Alpenpark Karwendel im Spannungsfeld unterschiedlicher Raumfunktionen und ihrer Akteure: Almwirtschaft (= unveröffentlichte Diplomarbeit am Institut für Wirtschaftsgeographie, Ludwig-Maximilians-Universität München). München.
- Illner, F. (1969): Die bayerischen Almen. Ergebnisse der Alm/Alp-Erhebung 1965. In: Statistisches Jahrbuch für Bayern 29 (1969), S. 370-376.
- Kloo, S. (2003): Wo liegt eigentlich das Allgäu? In: Der Almbauer, H. 12, S. 121-123.
- Lauber, B. (1941): Die natürlichen, geschichtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen des Landkreises Tölz, seine Landwirtschaft im allgemeinen, seine Almwirtschaft im besonderen (= Diss. TU München). München.
- Oberhammer, M. (2006): Betriebswirtschaftliche Analyse von Almbetrieben (= ALP Austria Programm zur Sicherung und Entwicklung der alpinen Kulturlandschaft. Endbericht zum Modul 3 – Teilprojekt 20).
http://www.almwirtschaft.com/images/stories/fotos/alpaustria/pdf/Oberhammer_Betriebswirtschaft.pdf (11.01.2008)
- OECD (2001): Multifunktionalität. Auf dem Weg zu einem analytischen Rahmen. Paris.
- Paldele, B. (1994): Die aufgelassenen Almen Tirols. Innsbruck. = Innsbrucker Geographische Studien, Bd. 23.
- Penz, H. (1978): Die Almwirtschaft in Österreich. Kallmünz/Regensburg. = Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 15.
- Poschacher, G. (2001): Bergbauern und Almwirtschaft mischen Globalisierung und Nachhaltigkeit. In: Der Alm- und Bergbauer, H. 10, S. 12-16.
- Raffaelli, R.; Notaro, S.; Goio, I.; Gios, G. (2004): Costs and benefits of multifunctional Alpine pasture: a case study. JEL: Q 21 (= 90th EAAE Seminar Multifunctional agriculture, policies and markets: understanding the critical linkage October 28-29, 2004). http://merlin.lusignan.inra.fr:8080/eaee/website/pdf/73_Raffaelli (14.12.2007)
- Ressi, W.; Glatz, S.; Egger, G.; Bogner, D.; Groier, M.; Ellmauer, S.; Parizek, T.; Wagner, K.; Mohl, I.; Fuchs, M.; Aigner, S.; Kircher, B.; Gräbner, R. (2006): Programm und Plan zur Entwicklung der Almwirtschaft (=ALP Austria Programm zur Sicherung und Entwicklung der alpinen Kulturlandschaft). Wien. http://www.almwirtschaft.com/images/stories/fotos/alpaustria/pdf/RessiGlatzEggerBogner_ProgrammPlan.pdf (14.01.2008)
- Ringler, A. (im Druck): Ökologie der Höhenkulturlandschaften der Alpen. München (Verein zum Schutz der Bergwelt).
- Ruppert, K. (1964): Betrachtungen zur almgeographischen Situation in den Deutschen Alpen. In: Hartke, W.; Ruppert, K. (Hrsg.): Almgeographie. Kolloquium Rottach-Egern 1962. Wiesbaden, S. 11-41. = Forschungsberichte 4, Deutsche Forschungsgemeinschaft.

- Ruppert, K. (1967): Beiträge zu einer Fremdenverkehrsgeographie. Beispiel: Deutsche Alpen. In: Wissenschaftliche Abhandlungen der Geographischen Gesellschaft der DDR, Bd. 6, S. 157-165.
- Ruppert, K. (1982): Die deutschen Alpen – Prozessabläufe spezieller Agrarstrukturen. In: Erdkunde, 36. Jg., S. 176-187.
- Ruppert, K. (1984): Der deutsche Alpenraum – Grundmuster der Raumorganisation. In: Ruppert, K. (Hrsg.): Geographische Strukturen und Prozeßabläufe im Alpenraum. Kallmünz/Regensburg, S. 9-20. = Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 26.
- Ruppert, K. (1994): Der deutsche Alpenraum – Raumorganisation im Spiegel agrarwirtschaftlicher Struktur und Prozessmuster. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, 68. Jg., H. 2, S. 291-323.
- Ruppert, K. (1997): Die Alm – wesentlicher Bestandteil der alpinen Kulturlandschaft. In: Der Almbauer, H. 10, S. 138-140.
- Ruppert, K. (2001): Die Alpen – Kulturlandschaft im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen. In: ARL/ÖGR (Hrsg.): Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung. Hannover, S. 127-144. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 215.
- Ruppert, K.; Deuringer, L.; Maier, J. (1971): Das Bergbauerngebiet der deutschen Alpen. München. = WGI-Berichte zur Regionalforschung, H. 7.
- Ruppert, K.; Gräf, P. (1985): Begriffe „Alm“ u. „Almwirtschaft“. In: Meynen, E. (Hrsg.): Internationales Geographisches Glossarium. Stuttgart, S. 35-40.
- Schardt, O. F. (1935): Zwischen Fels und Isar im Lenggrieser Land. In: Das Bayerland 23/24 (46), S. 702-735.
- Silbernagl, H. (1966): Die Almwirtschaft im Landkreis Tölz. In: Der Almbauer, H. 10, S. 153-157.
- Silbernagl, H. (1996): Almwirtschaft in Zahlen. In: Der Almbauer, H. 5, S. 56-57.
- Silbernagl, H. (2001): Vergleich über ein halbes Jahrhundert. In: Der Almbauer, H. 5, S. 52-53.
- Speer, F. (1977): Das Problemgebiet Obere Isar. Entwicklung, Zustand, Lösungsvorschläge dargestellt am Beispiel der Isarauen zwischen Lenggries und Bad Tölz (= unveröffentlichte Diplomarbeit am Lehrstuhl für Landschaftsökologie der TU München-Weihenstephan). Weihenstephan.
- Stattmann, E. (1981): Entwicklung, Struktur sowie derzeitige Situation des Personals auf oberbayerischen Almen – dargestellt am Beispiel der Landkreise Bad Tölz-Wolfratshausen, Miesbach und Rosenheim. In: Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch, 58. Jg., S. 532-590.
- Tölzer Land Tourismus (Hrsg.) (2008): Ihre Gastgeber. <http://toelzerland.lra-toelz.de> (15.01.2008)
- Tölzer Land Tourismus (Hrsg.) (2007): Daten und Fakten der regionalen Organisation zur Tourismusförderung „Tölzer Land Tourismus“ (= unveröffentlichte Präsentation). Bad Tölz.
- Wagner, K.; Parizek, T. (2004): Bundesweite Förderungen für die Almwirtschaft. In: Der Alm- und Bergbauer, H. 12, S. 16-20.
- Wessely, H.; Güthler, A. (2004): Alpenpolitik in Deutschland. Anspruch und Realität (= Bund Naturschutz Forschung Nr. 8 November 2004), Nürnberg. <http://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/download/alpen/BN-Alpenstudie.pdf> (11.12.2007)
- Wilde, K. (2006): Alpenpark Karwendel im Spannungsfeld unterschiedlicher Raumfunktionen und ihrer Akteure: Tourismus (= unveröffentlichte Diplomarbeit am Institut für Wirtschaftsgeographie, Ludwig-Maximilians-Universität München). München.
- Wohlfarter, R. (1973): Entwicklung, Stand und Zukunftsaussichten der österreichischen Alm- und Weidewirtschaft. Innsbruck.

Jürgen Weber

Der Tourismus als Hoffnungsträger im Bayerischen Wald

Gliederung

- 1 Problemstellung
- 2 Zur Tourismuswirtschaft in peripheren, ländlichen Räumen
- 3 Das Beispiel Niederbayern
- 4 Fazit

Literatur

1 Problemstellung

Die Tourismuswirtschaft gilt gemeinhin als Hoffnungsträger peripherer, ländlicher Räume (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006: 12). Die Befürworter dieser These verweisen dabei regelmäßig auf ihre weit verzweigten Austauschbeziehungen mit anderen Wirtschaftszweigen, ihre Eigenschaft als Querschnittsbranche, ihr Wachstumspotenzial sowie ihre Standortgebundenheit (vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 2007: 3). Hinzu kommt, dass dem Tourismus ein in der Regel positives Image innewohnt, das auf den gesamten Wirtschaftsstandort an der Peripherie auszustrahlen vermag und ihn über die Grenzen hinaus bekannt macht.

Getragen von der Hoffnung, damit rasch und ohne größeren Aufwand Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern, und im Vertrauen auf die landschaftliche Attraktivität springen Entscheidungsträger gerne auf den Zug Tourismus auf. Allerdings ist ein Engagement in der Tourismuswirtschaft für viele periphere, ländliche Räume auch verführerisch. Es wird oft übersehen, dass sich der Inlandstourismus in einem schwierigen Umfeld bewegt und in einem hart umkämpften Wettbewerb behaupten muss. Denn die Auswirkungen der Internationalisierung sind auch in der Tourismuswirtschaft deutlich spürbar, wie z. B.:

- die erhöhte Markttransparenz durch weltweite Vernetzung durch Informations- und Kommunikationstechnologien,
- die steigende Bedeutung des Internet in der Urlaubsplanung,
- die anhaltenden Nachfrageverschiebungen zugunsten des Auslandstourismus bzw. zu erhöhten Qualitätsansprüchen, nicht zuletzt bedingt durch die größere Reiseerfahrung,
- die sinkenden (Flug-)Transportkosten durch den anhaltenden Wettbewerb von Transportdienstleistern und
- die vielfach niedrigeren Personalkosten von Konkurrenzdestinationen im Ausland.

Unter diesen Rahmenbedingungen taugen einfache Rezepte oder auch solche, die sich in der Vergangenheit als zielführend erwiesen haben, vielfach nicht mehr. In der vorliegenden Untersuchung soll deshalb aufgezeigt werden, welche Anstrengungen und wel-

cher Ressourceneinsatz für zeitgemäßes, effizientes Tourismus-Management und -Marketing erforderlich sind und welche Aufwendungen für den Aufbau einer starken Gebietsmarke gemacht werden müssen, um die Tourismuswirtschaft im peripheren, ländlichen Raum zum Tragen zu bringen.

2 Zur Tourismuswirtschaft in peripheren, ländlichen Räumen

Die Tourismuswirtschaft umfasst neben dem Beherbergungs- und Gastgewerbe auch Teile der Dienstleistungen aus dem Freizeit-, Sport-, Kunst- und Kulturbereich, dem Veranstaltungs- und Gesundheitssektor sowie aus dem Verkehrs- und Einzelhandelsge-
werbe. Je nach Bedeutung und Intensität kann zwischen Gebieten mit erheblichem Tou-
rismus bzw. solchen mit in Ansatzpunkten vorhandenem, entwicklungsfähigem Tou-
rismus gesprochen werden (vgl. Bayerische Staatsregierung 2006: Begründung und
Karte zu B II.1.3). Dort, wo der Tourismus bereits eine erhebliche regional- und ar-
beitsmarktwirtschaftliche sowie sozial- und gesellschaftspolitische Funktion aufweist,
kann sogar vom Tourismus als Leitökonomie (vgl. Opaschowski/Pries/Reinhardt 2006)
gesprochen werden. Der Tourismus in peripheren, ländlichen Räumen unterscheidet
sich von dem in großen Zentren. In Abbildung 1 werden idealtypisch die wichtigsten
Unterschiede gegenübergestellt.

Abb. 1: Idealtypische Gegenüberstellung des Tourismus in peripheren, ländlichen
Räumen bzw. in großen Zentren

Kriterium	Tourismus in peripheren, ländlichen Räumen	Tourismus in Zentren
Erreichbarkeit des Fremdenverkehrsgebiets	An- und Abreise überwiegend mit dem Auto; innerhalb des Fremdenverkehrs- gebiets teilweise ÖPNV	Ausgewogener modal split Kfz/Bahn/Flugzeug/Schiff
Spezialisierung und Angebotssegmentierung	Erholungsreisen, unterschiedliche For- men des familienorientierten Tourismus sowie Sport- und Wellnesstourismus; zum Teil Bustourismus, Städte- und Kulturtourismus	Städtetourismus, erlebnis- und eventorientierter Tourismus, Kon- gress- und Tagungstourismus, Kul- turtourismus, hoher Geschäftsreise- anteil
Angebot im Gast- und Beherbergungsgewerbe	Eher klein- und mittelständisch geprägt	Mix aus Groß-, Mittel- und Klein- betrieben
Räumliche Herkunft der Gäste	Weit überwiegend Inland	In- und Ausland
Organisationsstruktur der Produktentwicklung, der Vermarktungsstruk- turen und des Wissens- managements	Eher dezentral, an der Verwaltungs- gliederung der Gemeinden und Land- kreise sowie der Abgrenzung der Tou- rismusverbände orientiert	Eher zentral bei der Stadt angesie- delt; teilweise als städtisches Amt, teilweise aber auch ausgegliedert als selbstständiges Unternehmen mit Gesellschafter Stadt oder als Verein

Die Gründe für die unterschiedlichen Ausprägungen liegen zum einen in den ver-
schiedenartigen räumlichen Rahmenbedingungen, zum anderen aber auch in den ver-
fügbaren Ressourcen sowie den unterschiedlichen Traditionen, Entscheidungsstrukturen
und Aktivitätsmustern der für den Tourismus zuständigen Verantwortlichen. Aus den
speziellen Ausprägungen des Tourismus in peripheren, ländlichen Räumen ergeben sich
besondere Probleme, die mit regional- und strukturpolitischen Maßnahmen zu lösen
sind. Insbesondere sind dies:

- Für die Erreichbarkeit des Tourismusegebiets im peripheren, ländlichen Raum spielt das Kraftfahrzeug (vor allem Pkw, in Ansätzen der Bus) eine wichtige Rolle. An- und Abreise per Bahn sind von untergeordneter Bedeutung. Auch bei der inneren Erschließung wird vom Gast vor allem auf den Privat-Pkw gesetzt; teilweise gibt es aber auch einen funktionierenden ÖPNV, wie zum Beispiel im Umfeld des Nationalparks Bayerischer Wald. Die starke Abhängigkeit von Pkw und Bus in Fremdenverkehrsgebieten an der Peripherie hat zwar für den Gast den Vorteil hoher Flexibilität und Mobilität. Sie wird aber in Zeiten hoher Benzinpreise und der Vernachlässigung des Straßenbaus in peripheren, ländlichen Gebieten (vgl. z. B. Staatsstraßenbau in Bayern) zu einem Wettbewerbsnachteil, etwa im Vergleich zu anderen Urlaubsdestinationen; dies vor allem dann, wenn Flugbenzin von der Mineralölsteuer befreit ist, ein starker Wettbewerb zwischen den Fluggesellschaften für günstige Transportkosten sorgt und Urlaubsdestinationen im Ausland zum Teil schneller als inländische Fremdenverkehrsgebiete in peripheren, ländlichen Räumen erreichbar sind.
- Erholungsreisen und familienorientierter Tourismus im Inland stellen vergleichsweise wachstumsschwache Segmente des Tourismusmarkts dar. Dies hat zur Folge, dass der Fremdenverkehr in peripheren, ländlichen Räumen oft stagniert und zum Teil sogar rückläufig ist. Demgegenüber stellen die Bereiche des Sport- und Wellness- sowie Gesundheits-Tourismus wachstumsstarke Segmente dar. Um hier wirtschaftliche Erfolge zu erzielen, sind allerdings hohe Investitionsaufwendungen, ein Streben nach höchster Qualität, ein außergewöhnlicher Service und hohe Professionalität der Betriebe erforderlich. Auch eine entsprechende moderne Fremdenverkehrsinfrastruktur, die im Wesentlichen von der öffentlichen Hand bereitzustellen ist, muss hinzutreten.
- Das Beherbergungs- und Gastgewerbe ist in peripheren, ländlichen Fremdenverkehrsgebieten vielfach durch kleine und mittlere Unternehmen geprägt. Selbstständige, im eigenen Betrieb tätige Unternehmer sind vorherrschend. Sie bringen in der Regel viel Engagement und Eigeninitiative in das Unternehmen ein. Die angebotene Dienstleistung trägt in hohem Maße ihre Handschrift, sie ist allerdings auch abhängig von ihren jeweiligen Fähigkeiten, sodass die Spannweite der angebotenen Qualität sehr groß ist. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen des Tourismusmarkts haben Häuser des Gast- und Beherbergungsgewerbes, die auf einem hohen Ausstattungs- und Qualitätsniveau anbieten, sich auf bestimmte Gästegruppen spezialisiert haben und professionell geführt werden, gute Chancen, im Wettbewerb zu bestehen. Umgekehrt laufen Betriebe, die nur ein einfaches, mehr oder weniger überall vorhandenes Dienstleistungsangebot bereithalten und wenig kundenorientiert sind, eher Gefahr, schließen zu müssen. Mangelnde Eigenkapitalausstattung und Investitionsschwächen, die auch durch die staatliche Förderung nicht ausgeglichen werden können, sowie Überalterung der Betriebsinhaber sind weitere Gründe für die Wachstumsprobleme des Tourismus in vielen peripheren, ländlichen Räumen.
- Vor allem Gäste aus dem Inland suchen Tourismusdestinationen im peripheren, ländlichen Raum auf. Der ausländische Tourist spielt bislang kaum eine Rolle, sein Anteil beträgt selten mehr als 10 %. Die Gründe liegen u. a. darin, dass die Vermarktungsorganisationen bislang kaum gezielt im benachbarten Ausland um Gäste geworben haben und, wie dargelegt, Erreichbarkeitsprobleme bestehen. Die Konzentration auf den inländischen Gast führt zu einer hohen Abhängigkeit von der Konsumquote der inländischen Bevölkerung. Verharrt sie, wie derzeit, auf niedrigem

Niveau oder bleibt hinter den Erwartungen zurück, entwickelt sich auch der Tourismus in peripheren, ländlichen Räumen eher verhalten. In stagnierenden Märkten nimmt der Kampf um den einzelnen Kunden zu. Eine weitere Verstärkung der Wettbewerbsintensität auf dem inländischen Tourismusmarkt ergibt sich daraus, dass seit der deutschen Wiedervereinigung weitere Anbieter in den Markt eingetreten sind, die zwischenzeitlich starke Gebietsmarken entwickelt haben, wie z. B. die Mecklenburgische Seenplatte oder die Ostseeküste.

- Die Organisation der touristischen Produktentwicklung, der Vermarktungsstrukturen und des Wissensmanagements über Trends im Tourismus und die Wettbewerbssituation ist in peripheren, ländlichen Räumen in der Regel dezentral organisiert. Neben der Direktvermarktung, die von einzelnen Betrieben durchgeführt wird, spielen Organisationen eine Rolle, die oft der Gliederung der öffentlichen Verwaltung folgen. Darüber hinaus werden Gebiete von den Tourismusverbänden, wie z. B. dem Tourismusverband Ostbayern oder für Bayern insgesamt von der Bayern Tourismus Marketing GmbH (by.TM) vermarktet. Ein Kennzeichen des Tourismus in peripheren, ländlichen Räumen ist demnach, dass eine Vielzahl von Entscheidungsträgern, angefangen von den Kommunen über die Betriebe des Gast- und Beherbergungsgewerbes bis hin zu den unterschiedlichen Vermarktungsorganisationen, im Tourismusmanagement aktiv sind. Sie sollten sich in ihren Zielsetzungen und Strategien ergänzen, konstruktiv zusammenwirken und teilweise und persönliche Vorteile zum Schaden des Fremdenverkehrsgebiets zurückstellen. Leider ist dies jedoch nicht immer gegeben.

Die Ausführungen machen deutlich: Erfolgreiche Tourismusentwicklung in peripheren, ländlichen Räumen ist eine komplexe Managementaufgabe. Ein hohes Maß an Professionalität, Organisationstalent, Teamgeist und der Mut, Netzwerke zu bilden, sind wichtige Voraussetzungen. Dies spiegeln auch die nachfolgenden Hypothesen wieder, die im Abschnitt 3 anhand empirischer Befunde des Tourismus in Niederbayern untermauert werden sollen:

- Für die Schaffung eines wirksamen Tourismus-Managements und -Marketings im peripheren, ländlichen Raum ist eine begleitende professionelle Politikberatung unerlässlich.
- Im schwierigen Umfeld eines hart umkämpften Tourismusmarktes ist ein schlagkräftiges, zielgruppenorientiertes Gebietsmarketing ein notwendiger, aber kein hinreichender Erfolgsfaktor. Die Verbesserung der Erreichbarkeit von außen sowie die interne Erschließung und die Qualitätssteigerung des touristischen Angebots müssen ebenso in den Blick genommen werden und dürfen nicht vernachlässigt werden.
- Gebietsmarketing und Tourismus förderndes Handeln für das gesamte Gebiet verlangen neben erheblichem Personal- und finanziellem Ressourceneinsatz die Bereitschaft aller Akteure, eigene Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aufzugeben.
- Auch für periphere, ländliche Gebiete gilt, dass partnerschaftliches, professionelles Zusammenwirken zwischen Kommunen, Tourismusbetrieben und Tourismusverband gelernt und gelebt werden muss.

3 Das Beispiel Niederbayern

Für die Prüfung der Hypothesen ist das Beispiel Niederbayern prädestiniert. Denn Niederbayern ist einerseits Aufsteiger unter den Tourismusregionen, andererseits musste es aber auch viele Rückschläge bei der Entwicklung seines touristischen Sektors einstecken. Das verfügbare empirische Material legt nahe, zunächst einen Überblick über den Tourismus in Niederbayern insgesamt zu geben und im zweiten Schritt die empirischen Befunde am Beispiel der jüngsten Marketing-, Internet- und Image-Offensive für den Bayerischen Wald darzulegen.

Eckdaten

Der Tourismus hat in Niederbayern eine erhebliche regionalwirtschaftliche Bedeutung. Im Jahr 2006 verzeichnete der Regierungsbezirk Niederbayern 11,8 Mio. Übernachtungen in Betrieben mit neun und mehr Betten.¹ 15,8 % aller Übernachtungen in Bayern wurden in Niederbayern erzielt. Im Vergleich dazu beträgt der Einwohneranteil Niederbayerns 9,5 % und der Beschäftigtenanteil 8,5 %. Bei knapp 95.400 Gästebetten im Jahr 2006 insgesamt entfallen in Niederbayern 79,8 Gästebetten auf 1.000 Einwohner; im Vergleich dazu beträgt der bayerische Durchschnitt 44,6 Gästebetten je 1.000 Einwohner. Gemessen an den Übernachtungen sind die stärksten Feriengebiete in Niederbayern der Bayerische Wald und das bayerische Golf- und Thermenland mit einem Anteil von zusammen knapp 90 %. Darüber hinaus hat Niederbayern mit dem Landkreis Kelheim Anteil an dem Feriengebiet „Bayerischer Jura“ und auch der Städtetourismus, der teilweise von Events, wie den „Europäischen Wochen“ in Passau, der „Landshuter Hochzeit“ oder den „Agnes Bernauer-Spielen“ in Straubing getragen wird, spielt eine gewisse Rolle. Zudem stellt der Binnen-Kreuzschiffahrtstourismus auf der Donau ein immer wichtigeres Tourismussegment dar. Besonders für die Stadt Passau, teilweise auch für die Stadt Vilshofen, drückt sich dies in steigenden Übernachtungszahlen, vor allem aber in einem zunehmenden Tagesausflugsverkehr aus. Nicht zuletzt ist auch der Fahrradtourismus eine kleine, jedoch lokal für die Gemeinden entlang der Main-Donau-Wasserstraße durchaus bedeutende, wachsende Tourismussparte.

Seit 2001 ist die Zahl der Übernachtungen in Niederbayern um 10,4 % zurückgegangen, während sie in Bayern insgesamt – vor allem als Folge der Fußballweltmeisterschaft, der wachsenden Bedeutung des Städtetourismus und der Erschließung neuer Märkte im Ausland – um 0,3 % angestiegen ist. Die Auslastung im Jahr 2006 beträgt im Beherbergungsgewerbe Niederbayerns 34,0 % und erreicht damit den bayerischen Durchschnittswert von 36,8 % nicht. Für die rückläufige Übernachtungszahl und die ungenügende Auslastung der Betriebe sind vor allem die unbefriedigenden Entwicklungen im Feriengebiet „Bayerischer Wald“ verantwortlich. Ein Teil der Betriebe hat dort über Jahre hinweg zu wenig investiert, auch wurden Trends im Tourismus oft nicht rechtzeitig erkannt. Hinzu kommen häufig nicht mehr zeitgemäße Quartiere, mangelnde Innovationsbereitschaft und Defizite in der Kapitalausstattung. Die Erfolgsperspektiven dieser Betriebe sind schlecht, sie scheiden Zug um Zug aus dem Tourismusmarkt aus. Demgegenüber laufen qualitativ hochwertige Häuser, die sich rechtzeitig z. B. auf den Sport- und Wellnessbereich spezialisiert haben und professionell geführt werden, oft hervorragend. Sie sind in der Regel gut ausgelastet und erzielen auch Steigerungen bei den Übernachtungszahlen. Sie belegen damit, dass Feriengebiete in peripher gelegenen Mittelgebirgslagen unter den derzeitigen Wettbewerbsbedingungen eine Entwicklungs-

¹ Die Kennzahlen sind unterschiedlichen Veröffentlichungen, insbesondere den Statistischen Berichten verschiedener Jahrgänge des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung, München, entnommen.

chance haben. Allerdings kann die positive Entwicklung dieser Häuser den negativen Trend bei den einfach ausgestatteten Betrieben nicht vollständig kompensieren.

Auch die aktuelle Entwicklung bestätigt dies. Als einzige Tourismusdestination in Niederbayern und der Oberpfalz ist im Bayerischen Wald die Zahl der Übernachtungen im ersten Halbjahr 2007 weiter zurückgegangen, und zwar um 5,2% auf rund 4,95 Mio.² Neben dem beschriebenen Strukturwandel bei den Betrieben des Beherbergungs- und Gastgewerbes spielt hier auch der schneearme Winter eine Rolle. Demgegenüber konnte die Zahl der Übernachtungen in den Heilbädern und im Städtetourismus gesteigert werden, und zwar um 3% bis 10%. Die wiedergewonnene Dynamik bei den Heilbädern ist dabei bemerkenswert, denn die in den vergangenen Jahren durchgeführten Gesundheitsreformen haben auch in den niederbayerischen Heilbädern Spuren hinterlassen.

Mit Ausnahme des Tourismus im Bayerischen Wald führt dies auch zu einer besseren Auslastung der Bettenkapazität im Ersten Halbjahr 2007; je nach Feriengebiet ist sie um bis zu 3% angestiegen.

Während die Gästezahlen im ostbayerischen Tourismus seit Jahren leicht ansteigen, ist die Aufenthaltsdauer rückläufig, wie überall im deutschen Binnentourismus. Sie beträgt im Bayerischen Wald 4,7 Tage, in den Heil- und Thermalbädern 7,6 Tage, in den ostbayerischen Städten 1,8 Tage und im Gebiet südlich der Donau 2,9 Tage. Darin spiegeln sich verschiedene Trends wieder. Erstens werden die Oberpfalz und Niederbayern als Tourismusdestinationen für den Zweit- und Dritturlaub zunehmend interessant. Darüber hinaus kommt bei den Heil- und Thermalbädern auch zum Ausdruck, dass ärztlich verordnete und von Krankenkassen unterstützte Kuren an Bedeutung eher abnehmen.

Tourismusmanagement Bayerischer Wald – aktuelle Anstrengungen

Das Problem rückläufiger Übernachtungszahlen bei gleichzeitig leicht ansteigenden Gästezahlen war in den Jahren 2004 bis 2006 Anlass für einen umfassenden Erneuerungsprozess des Tourismusmanagements und -marketings für den Bayerischen Wald.³ Viele der für den Tourismus verantwortlichen Entscheidungsträger hatten bemängelt, dass aufgrund zersplitterter Zuständigkeiten die im Management und Marketing tätigen Einheiten (Gemeinden, Landkreise, Tourismusverband Ostbayern) zu wenig zielorientiert und zu wenig schlagkräftig agierten. Teilweise werde sogar gegeneinander gearbeitet und damit der Gebietsmarke „Bayerischer Wald“ Schaden zugefügt. Sie forderten massiv eine Bündelung der Aktivitäten zu einer eigenständigen Vermarktungsorganisation für den Bayerischen Wald. Teilweise gingen die Forderungen sogar so weit, dass eine völlige Abspaltung vom Tourismusverband Ostbayern und die Gründung eines neuen Verbands zur Debatte standen.

Im Zuge der weiteren, oft hochgradig emotional geführten Diskussion stellte sich heraus, dass das Wissen über aktuelle Trends im Tourismus und über den finanziellen und personellen Ressourceneinsatz bei vielen Wortführern eher gering war und auch über die Zielsetzung des Erneuerungsprozesses und die Wege, wie man dorthin kommt, wenig Einigkeit bestand. Professionelle Hilfe und Politikberatung waren in dieser Situation unabdingbar. Diese wurde vom Centrum marktorientierter Tourismusforschung (Cent-Touris), Passau, geleistet, das im Rahmen der High-Tech-Initiative des Freistaats Bayern an einer sogenannten strategischen Entwicklungsplanung für den Tourismus in Ostbayern arbeitete. Als Ergebnis der durchgeführten Arbeiten und auf der Grundlage em-

² Vgl. Statistiken des Tourismusverbands Ostbayern (2007).

³ Vgl. interne Arbeitspapiere des Tourismusverbands Ostbayern.

pirischer Erhebungen wurden für den Tourismus Ostbayerns verschiedene Schwachstellen und Handlungsfelder identifiziert, wie mangelnde Zielgruppenorientierung, Qualitäts- und Quantitätsprobleme der touristischen Informationen vor Ort, zu schwaches Innenmarketing, unzureichende Bündelung des Mitteleinsatzes, Imageprobleme, Defizite bei der Aus- und Weiterbildung des Personals, eine unzureichende Einbeziehung der Tourismuswirtschaft, Vertriebsprobleme, eine fehlende Professionalisierung der Betriebe und wenig effiziente Organisationsstrukturen.

Die verantwortlichen Entscheidungsträger erkannten grundsätzlich die von CenTouris ausgemachten Schwachstellen an und mahnten als besonders dringlich Lösungen des Zuständigkeitsproblems sowie des Imageproblems des Tourismus im Bayerischen Wald an. Letzteres bezieht sich auf das Ergebnis von Marktanalysen, wonach der Bayerische Wald eher das Image eines „Billiganbieters“ hat und nicht unbedingt für Qualität steht. Nicht zuletzt durch eine jahrzehntelange, vor allem durch den Preis geführte Absatzpolitik ist dies unterstützt worden. Als besonders kritisch wurde von den verantwortlichen Entscheidungsträgern gesehen, dass nach den Analysen von CenTouris, das den Erneuerungsprozess über die gesamte Zeit beratend begleitete, der Bayerische Wald hinsichtlich seiner Bekanntheit bundesweit durchaus punkten kann, in der Attraktivität und im Image aber deutlich hinter dem Marktführer Schwarzwald und dem Allgäu zurückfällt. In den Sitzungen und Besprechungen des Tourismusverbands Ostbayern, der beteiligten Betriebe und der betroffenen Kommunen wurde hart um Lösungen gerungen. Obwohl viel Leidenschaft im Spiel war, hat man sich am Ende zu einem vernünftigen Kompromiss durchgerungen. Das Ergebnis kann sich unter dem Strich durchaus sehen lassen:

- Der Bayerische Wald verbleibt im Tourismusverband Ostbayern, es wird aber eine eigene Organisationseinheit zur Vermarktung der Ferienregion errichtet.
- Die berührten Landkreise bündeln ihre Tourismusaktivitäten und bringen diese beim Tourismusverband Ostbayern mit ein. Dies betrifft auch den Internetauftritt des Bayerischen Waldes.
- Es erfolgt eine erhebliche finanzielle und personelle Aufstockung: Staatlicherseits wird die Finanzierung der Vermarktungseinheit durch die Bereitstellung entsprechender Fördermittel unterstützt.
- Auch die Betriebe beteiligen sich an der Finanzierung der Vermarktungseinheit. Die Finanzierungsbeiträge werden durch eine Umlage erhoben. Die Betriebe erhalten ein Mitspracherecht bei den Vermarktungsaktivitäten.

Die beim Tourismusverband Ostbayern angesiedelte Vermarktungseinheit hat Anfang 2007 mit ihrer Sacharbeit begonnen. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf folgenden Handlungsfeldern:

- Verbesserte Direktvermarktung
- Saisonverlängernde und witterungsunabhängige Maßnahmen
- Vermarktung via Internet
- Qualitätsverbesserungen bei Einrichtungen der touristischen Infrastruktur
- Stärkung des Qualitätsbewusstseins im Gast- und Beherbergungsgewerbe und bei speziellen Angeboten durch entsprechende Zertifizierungen
- Schaffung neuer Angebote in den Bereichen Sport und Wellness, etwa aufbauend auf dem neuen Goldsteig-Fernwanderweg

Der Erfolg des Reformprozesses bleibt abzuwarten. Er wird sich nur einstellen, wenn es gelingt, dass alle Entscheidungsträger auch weiterhin konstruktiv zusammenarbeiten und nach gemeinsamen Wegen suchen. Trotz der unterschiedlichen Standpunkte ist das Bewusstsein entstanden, dass man sich in der Gruppe zu sachgerechten Lösungen durchringen kann.

Die Erwartungen bezüglich der beim Tourismusverband Ostbayern angesiedelten Vermarktungseinheit sind bei den Verantwortlichen groß. Es besteht die Gefahr, dass sie die Geduld verlieren und Konflikte wieder aufbrechen, wenn nicht rasch Erfolge eintreten.

Die Auseinandersetzungen haben ferner gezeigt, dass Tourismusmarketing zwar ein wichtiges, aber auch nicht das ausschließliche Handlungsfeld ist. Das Fremdenverkehrsgebiet „Bayerischer Wald“ integrativ zu fördern, ist eine Aufgabe, die ebenso wichtig ist und bei der alle Fachbereiche in der Pflicht stehen. Das heißt: Förderung der (Verkehrs-) Infrastruktur, Stadt- und Dorferneuerung, Unterstützung der Land- und Forstwirtschaft und Entwicklung und Sicherung der Kulturlandschaft müssen Hand in Hand mit der Modernisierung von Fremdenverkehrseinrichtungen, etwa der kommunalen Einrichtungen zur Tourismusinformation, der Verbesserung der Aus- und Weiterbildung der im Tourismus beschäftigten Personen und der weiteren Professionalisierung der Betriebe gehen.

4 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die dargelegten Hypothesen Schlüsselfaktoren ansprechen, die Tourismusentwicklung erfolgreich zu gestalten. Sie verweisen darauf, dass der Tourismus eine komplexe, schwierige und keinesfalls nebenher zu bewältigende Angelegenheit ist, wenn er seiner Rolle als Hoffnungsträger der Entwicklung peripherer, ländlicher Räume gerecht werden will. Eine schöne, unverbrauchte Landschaft allein genügt jedenfalls nicht. Abgestimmte, integrative Maßnahmen zur Förderung der Fremdenverkehrsgebiete, effiziente Vermarktungsstrukturen, ein erheblicher personeller und finanzieller Einsatz, viel Professionalität aller Beteiligten und ein langer Atem der für den Tourismus verantwortlichen Entscheidungsträger sind weitere wichtige Voraussetzungen. Und dazu müssen auch die von Bund und Land zu gestaltenden Rahmenbedingungen stimmen.

Literatur

- Bayerische Staatsregierung (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2007): Tourismus in Bayern. München.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Opaschowski, H. W.; Pries, M.; Reinhardt, U. (2006): Freizeitwirtschaft – die Leitökonomie der Zukunft. Münster.

Jörg Maier

Entwicklungen, Strukturen und Probleme des Tourismus im bayerischen Alpenraum in den letzten zehn Jahren, insbesondere des Wintersports

Gliederung

- 1 Ausgangspunkt der Diskussion
 - 1.1 Kennzeichen der bisherigen Diskussion
 - 1.2 Die statistische Realität der Entwicklung in den letzten zehn Jahren unter besonderer Berücksichtigung der Fallstudie Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen
- 2 Analyse des Wintersports anhand der Fallstudie Oberallgäu 2004
 - 2.1 Zur Bedeutung einzelner Wintersportarten
 - 2.2 Bewertung der Rahmenbedingungen des Wintersports für die Besucher des Oberallgäus
 - 2.3 Anwendung auf die kommunale Infrastrukturplanung
- 3 Fazit: Ansätze für Perspektiven

Literatur

1 Ausgangspunkt der Diskussion

1.1 Kennzeichen der bisherigen Diskussion

Das Thema Tourismusentwicklung im Alpenraum ist umfassender Natur, heterogen in Bezug auf die Fragestellungen und sowohl in zeitlicher wie regionaler Sicht höchst unterschiedlich strukturiert. Es stellt sich die Frage, was nach den Jahren der Hinwendung zu Konzepten wie dem intelligenten und dem sanften Tourismus folgt, d.h. was folgt heute und in naher Zukunft der stark lokal bezogenen Tourismuspolitik der 1990er-Jahre? Wie sehr im bayerischen Alpenraum Diskussionen über die Entwicklung des Wintersports notwendig sind, zeigt etwa das Beispiel der Marktgemeinde Oberstdorf, die erst in Verbindung mit der Weltmeisterschaft in den nordischen Disziplinen profihaft die Chance umgesetzt hat, die ein „Langlauf-Eldorado“ mit entsprechenden Events nun einmal bietet.

In der öffentlichen überregionalen Diskussion dominiert häufig eher eine positive Ergebnispräsentation in Bayern, obwohl die Ergebnisse anhand der statistischen Daten keineswegs so in Erscheinung treten. So wurde etwa in der „Erfolgsbilanz 2004“ auf dem Bayerischen Tourismustag 2005 nach einer Stagnationsphase auf hohem Niveau wieder ein Wachstumskurs diagnostiziert (vgl. Meyer o.J.), wobei allerdings auf die Entwicklung in der Wintersaison weniger eingegangen wurde. Und diese Analyse widmete sich auch nur Stärken und Wachstumsfeldern des bayerischen Tourismus, ohne auf Schwächen oder gar Probleme einzugehen.

Demgegenüber wies die Analyse von Harrer (2004: 139) über die Entwicklungsmöglichkeiten der bayerischen Berg- und Seilbahnen anhand von vier kommunalen Fallstu-

dien darauf hin, dass im Vergleich zur Entwicklung der Skidestinationen in Österreich und der Schweiz die bayerischen Wintersportorte an Bedeutung verloren haben. Er führt dies auf eine vergleichsweise restriktive Genehmigungspraxis für Berg- und Seilbahnen, den für Bergbahnen im Ausland ermäßigten Mehrwertsteuersatz und eine großzügigere Förderpraxis ebendort zurück.¹ Auch setzt er sich notwendigerweise mit den Veränderungen der Bevölkerungsstruktur sowie mit Verhaltensänderungen der Menschen in unserem Lande auseinander und hinterfragt eine klare Ausrichtung der Angebote in den Gemeinden auf entsprechende Zielgruppen und damit eine zu erwartende Spezialisierung des Angebotes, wie dies etwa in Tirol in den letzten Jahren zunehmend eingetreten ist.

Diese Diskussion führt Bieger (1999: 158 ff.) weiter, allein schon mit dem kritischen Hinweis auf den Charakter z. B. der Bergbahnwirtschaft, die er im Sinne der Produktlebenszyklustheorie zur „reifen Industrie“ rechnet, in der ein Verdrängungswettbewerb aufgrund stagnierender Märkte, einer Konzentration auf Stammmärkte bzw. einer Konzentration auf Kosten- und Qualitätsstrategien mit wenig Produktinnovation vorhanden ist. Wenn auch die Situation in den USA mit einer stagnierenden Nachfrage und rückläufigen Zahlen der Skigebiete nicht naiv auf Bayern übertragen werden kann, zeigen doch verschiedene Beispiele im bayerischen Alpenraum Ansätze vergleichbarer Strukturen auf.

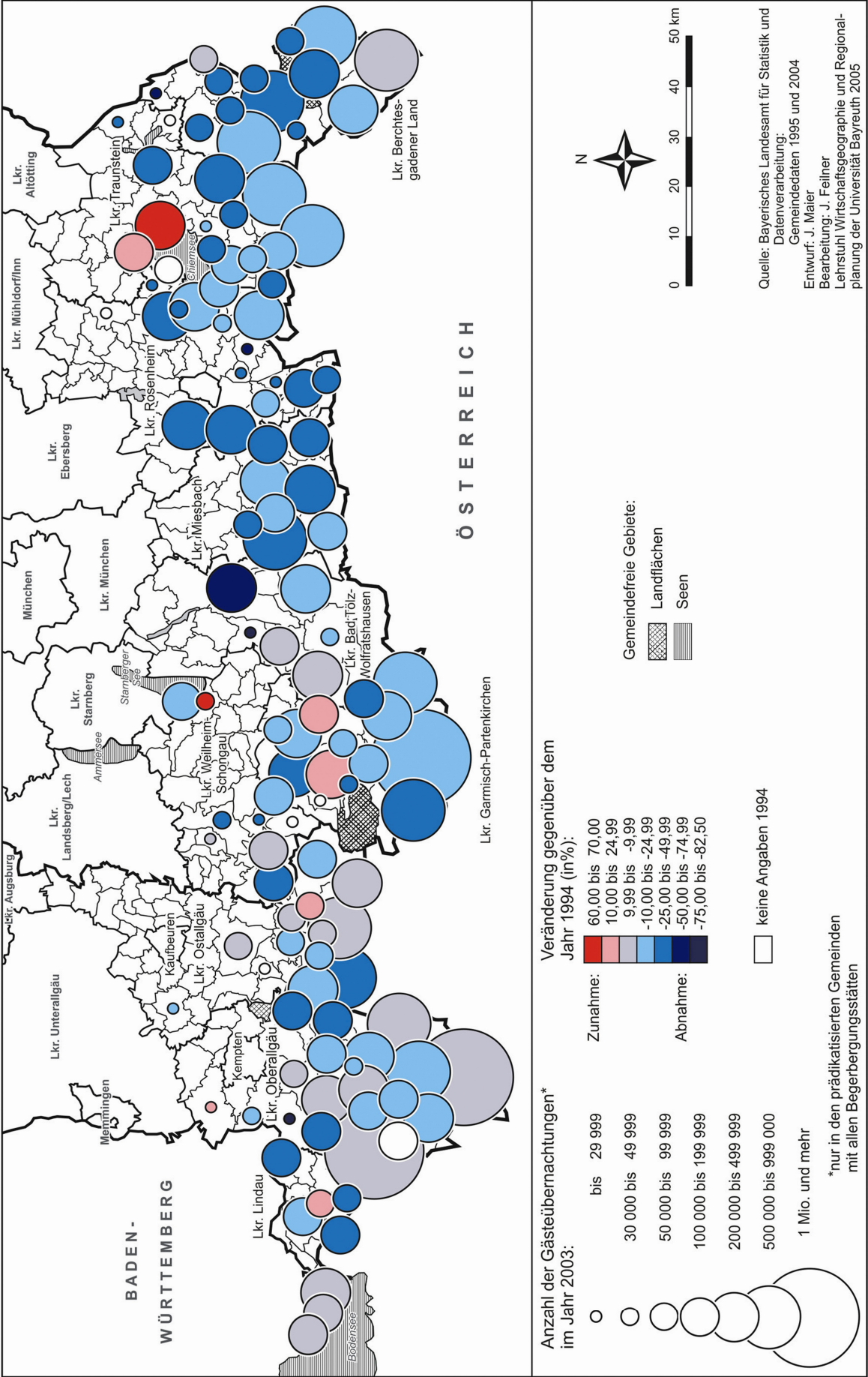
1.2 Die statistische Realität der Entwicklung in den letzten zehn Jahren unter besonderer Berücksichtigung der Fallstudie Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen

Bereits aus Abbildung 1 wird ersichtlich, dass eine ganze Reihe von Gemeinden im bayerischen Alpenraum zwischen 1994 und 2003 rückläufige Entwicklungen bei den Gästeübernachtungen aufgewiesen haben. Differenziert man diese Daten und nimmt nur die Wintersaison, so wird Folgendes deutlich:

Sowohl bei der Veränderung auf der Angebotsseite (Gästebetten, vgl. Abb. 2) wie der Nachfrageseite (Gästeübernachtungen, vgl. Abb. 3) zeigt sich, dass neben Regionen mit Zunahmen, etwa am Alpenrand bzw. außerhalb der geomorphologischen Alpengrenze und vor allem im Oberallgäu, auch Abnahmen, etwa im Berchtesgadener Land, im Ruppertiwinkel, im südlichen Landkreis Miesbach, in verschiedenen Zentren des Werdenfelder Landes sowie auch im Ost- und Westallgäu festzustellen sind. Ebenso ist zu sehen, dass insbesondere in den größeren Fremdenverkehrsorten versucht wurde, die Bettenkapazität auszubauen, während dies zumindest im gleichen Zeitraum von Seiten der Nachfrager nicht unbedingt honoriert wurde. Auch wird vor allem aus dem Vergleich der Abbildungen 2 und 3 deutlich, dass insbesondere die Betriebe mit wenig Betten erhebliche Einbußen erfahren haben. In Österreich wurde schon vor Jahren darauf hingewiesen, dass gerade die kleinen Betriebe bzw. Privatquartiere nun am Ende des Produktlebenszyklus angekommen sind. Von der Gründergeneration in den 1950er- und 1960er-Jahren errichtet, meist auch zur Finanzierung des Hauses notwendig, von der nachfolgenden Generation ausgebaut, ist nun die heutige erwerbstätige Generation weniger an der Vermietung interessiert, vor allem jedoch hat sich das Verhalten der Nachfrager grundsätzlich geändert. Dies zeigt sich auch daran, dass die 4- und 5-Sterne-Hotels kaum Kapazitätsprobleme haben, Einbrüche jedoch bei den 2- bis 3-Sterne-Hotels festzustellen sind, vor allem dann, wenn sie über längere Zeit hinweg keine Investitionen mehr getätigt haben. Ohne Zweifel spielt dabei auch die größer gewordene Reiseerfahrung und die gestiegenen Qualitätsansprüche der Konsumenten eine Rolle.

¹ Seit dem 1. Januar 2008 gilt auch in Deutschland der ermäßigte Mehrwertsteuersatz.

Abb. 1: Veränderung der Zahl der Gästeübernachtungen im bayerischen Alpenraum zwischen 1994 und 2003



132

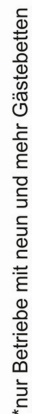
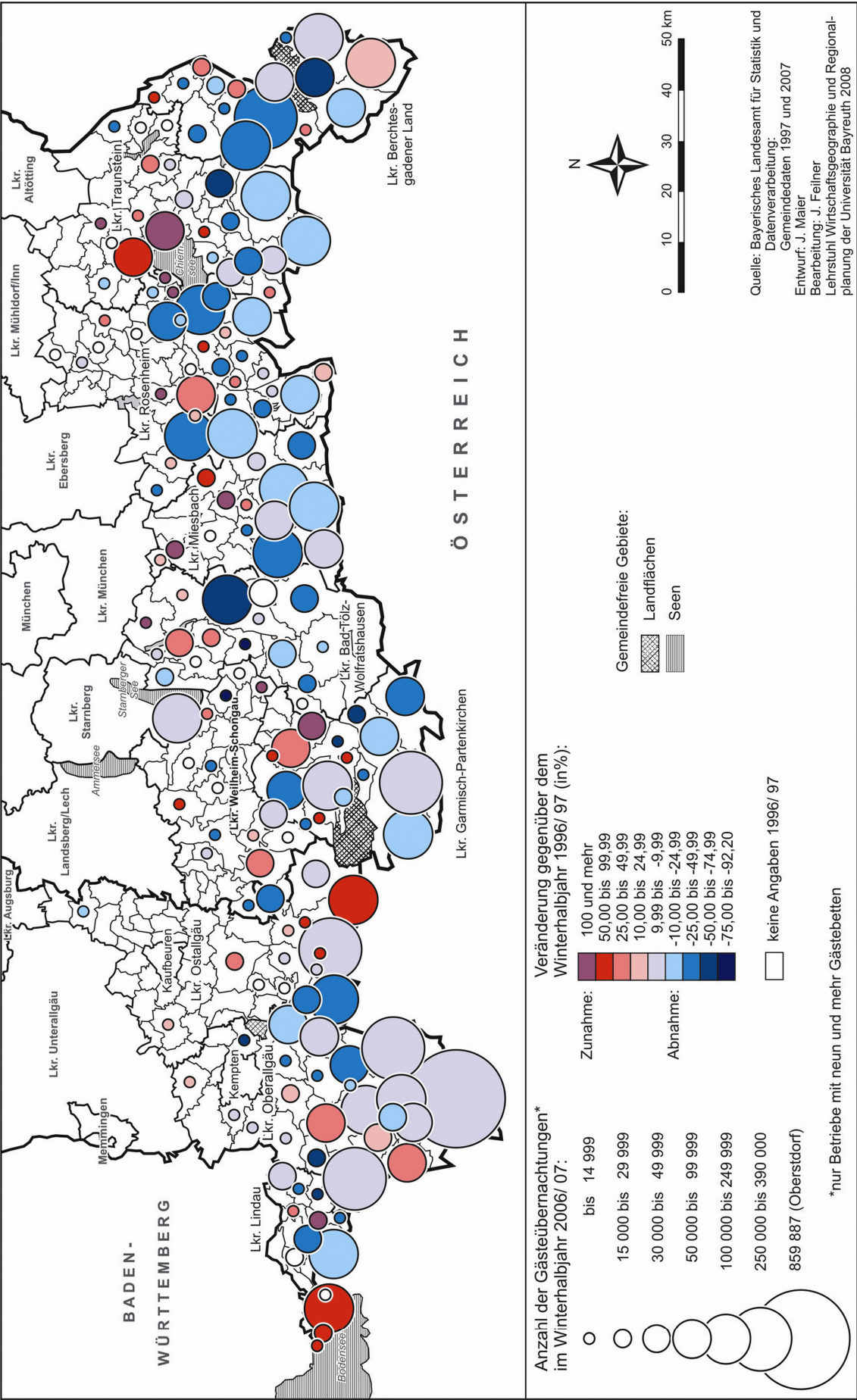


Abb. 3: Veränderung der Zahl der Gästeübernachtungen im bayerischen Alpenraum im Vergleich der Winterhalbjahre 1996/1997 und 2006/2007



Als erstes Fazit kann deshalb festgehalten werden, dass es wohl in den nächsten Jahren Probleme geben dürfte, soweit sie nicht schon vorhanden sind. Konkret lässt sich dies bei einer neueren Untersuchung (Arnold et al. 2007) im Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen aufzeigen.

Während die kleineren Betriebe oftmals überhaupt keine Kategorisierung aufweisen, sind die Hotels zumeist in der 3-Sterne-Kategorie zu finden. 4-Sterne-Standard ist eher selten und zumeist bei den größeren Häusern zu finden (eine Ausnahme bildet beispielsweise das Hotel „Alpenhof“ in Bad Tölz). Zu nennen sind hier z. B. der Jodquellenhof in Bad Tölz mit dem Hallenbad Alpamare, das Hotel „Alpenpark“ in Kochel am See, das zudem ökologisch geführte „Schlossgut Oberambach“ oder das Hotel „Tölzer Hof“ in Bad Tölz. Die Problematik eines z. T. nicht mehr zeitgemäßen Qualitätsniveaus zeigt sich andererseits bei einer großen Anzahl kaum mehr vermietbarer Freizeitwohnungen.

Zu ergänzen ist auf der Angebotsseite notwendigerweise, wenn auch häufig in der öffentlichen Diskussion übersehen, dass z. B. 2004 in Betrieben unter neun Betten 33.074 Gäste mit 254.399 Übernachtungen gezählt wurden, was die Bedeutung der Privatvermieter bzw. der Landwirte unterstreicht. Gerade in den kleineren Gemeinden überwiegen klein strukturierte Angebote mit noch hoher Bedeutung von Privatvermietern oder Ferien auf dem Bauernhof, die vielfach von einer eigenen Touristinformation in Trägerschaft der Gemeinde oder aber auch durch einen Fremdenverkehrsverein koordiniert werden. Während die Angebote von Urlaub auf dem Bauernhof durchwegs positiv bewertet werden, wird vielen Privatvermietern eine fehlende Kundenorientierung bzw. Flexibilität nachgesagt. Durch teilweise „überalterte“ Vermieterstrukturen ist die Zimmerausstattung vielfach nicht mehr zeitgemäß und die Nachfrage nach Frühstückspensionen wird nicht ausreichend abgedeckt. In manchen Gemeinden, z. B. in Bichl, werden die früheren Fremdenzimmer nun vorzugsweise als Appartements längerfristig an Beschäftigte der umliegenden Unternehmen vermietet. Diese Kapazitäten stehen für den „normalen“ Tourismus nur noch eingeschränkt zur Verfügung.

Zieht man ergänzend zu den landkreisweiten Darstellungen noch einzelne Gemeinden und ihre Entwicklung heran, so kann man dazu Kochel am See und Bad Tölz auswählen. In Kochel am See, durch die attraktive Situation mit gleich zwei Seengebieten, dem Walchensee- und dem Kochelseegebiet, für eine touristische Entwicklung prädestiniert, sind die Übernachtungszahlen seit Jahren rückläufig. Zwar gibt es einige Traditionshäuser, wie z. B. das „Hotel Postillion“, das „Hotel Post“ oder das „Seehotel Grauer Bär“, die auch Seminarräume oder Wellnessangebote vorhalten, doch lassen sich damit die Schließungen verschiedener größerer Häuser am Ort nicht ausgleichen.

So steht beispielsweise das früher bedeutendste Hotel „Schmied von Kochel“ seit zwei Jahren leer. Das frühere Erholungsheim der Gewerkschaften, direkt am See gelegen, ist seit drei Jahren geschlossen. Allein durch die Schließung dieser beiden Häuser lässt sich der 10-prozentige Rückgang der Übernachtungszahlen erklären. Hinzu kommt, dass viele der Privatvermieter nur zögernd der geforderten Modernisierung ihrer Zimmer nachkommen und die Gästestruktur tendenziell überaltert. Neuen Aufschwung erhofft man sich von dem momentan im Um- bzw. Ausbau befindlichen Franz-Marc-Museum, das gemeinsam mit dem Buchheim-Museum in Bernried und dem Schloss-Museum in Murnau die expressionistische Bewegung im bayerischen Oberland dokumentiert. Nichtsdestotrotz bedarf es großer Anstrengungen, um die touristische Bedeutung Kochels wieder aufzuwerten. Die Beliebtheit des Ortes bei Naherholern ist dagegen ungebrochen. So gilt z. B. der Walchensee mit seiner stabilen

Windlage als sehr beliebtes Surfgebiet und zieht im Sommer rund 20.000 Tagesgäste (Surfer, Segler, Fischer, Badegäste) an (vgl. Arnold et al. 2007: 58).

Der traditionelle Kurort Bad Tölz befindet sich nach wie vor in einem Wandel vom Sozialkurort hin zum „freien Markt“. In kürzester Zeit war ein starker Rückgang der Übernachtungszahlen, aber auch der Aufenthaltsdauer der Gäste zu verzeichnen. Zahlreiche Kliniken haben diesem Wechsel nicht standgehalten und wurden geschlossen bzw. stehen leer. Gleiches gilt für verschiedene Hotels und Pensionen, von denen nur maximal ein Drittel als konkurrenzfähig eingeschätzt wird. Das bedeutet, dass auch in Zukunft mit weiter rückläufigen Bettenzahlen gerechnet wird. In Bad Tölz versucht man den Wandel durch einen massiven Ausbau der Sportangebote (Golf, Indoor-Klettern) zusätzlich zu dem überregional bedeutsamen Freizeitbad Alpamare, eines der wenigen profitablen privaten Bäder in Deutschland mit vielen Auszeichnungen und Innovationen, und durch die Eröffnung einer Sport-Jugendherberge und damit der Ansprache eines jungen, sport- und erlebnisorientierten Kundenkreises zu forcieren (vgl. Metzler 2007). Der Jodquellenhof oder das Posthotel Hofherr als zwei der wenigen 4-Sterne-Häuser im Landkreis ziehen ebenfalls einen neuen Kundenkreis – Seminar-, Tagungs- und Privatgäste – an und konnten in diesem gehobenen Segment im vergangenen Jahr deutliche Zuwächse bei den Übernachtungszahlen verzeichnen. Bad Tölz könnte für den Tourismus im Landkreis als Zugpferd fungieren und auch eine sehr wohlhabende Kundenschicht ansprechen, zumal der Name einen hohen Bekanntheitsgrad besitzt und in der Stadt einige Highlights zu finden sind. So gibt es in der Stadt an der Isar ausgesuchte Geschäfte und Boutiquen, eine der besten Konditoreien Deutschlands und einen Käsespezialisten im Luxussegment. Der traditionelle Leonhardiritt, weit über die Grenzen des Landkreises bekannt, ist ebenfalls ein Event, das den Namen der Stadt positioniert.

Es stellt sich die Frage, ob die Wintersportler als Zielgruppe einschließlich ihrer Verhaltensveränderungen zu wenig differenziert betrachtet werden.

Da entsprechende Studien flächendeckend für den bayerischen Alpenraum aktuell nicht vorliegen, soll anhand des Regionalbeispiels Oberallgäu und der drei Fallstudien Bad Hindelang, Gunzesried/Blaichach und der Marktgemeinde Oberstdorf versucht werden, Strukturelemente dieser Gästegruppen aufzuzeigen.²

2 Analyse des Wintersports anhand der Fallstudie Oberallgäu 2004

2.1 Zur Bedeutung einzelner Wintersportarten

Welche Rolle spielt das Skifahren, d.h. vor allem der Alpinbereich, im Rahmen der Wintersportaktivitäten? Während z.B. 1987 noch 16,6% der deutschen Bevölkerung sich als Skifahrer einstufen, lag dieser Anteilswert 1998 nur noch bei 13,2%. Im Zielgebiet Italien wuchs dagegen der Ski-Tourismus, stiegen doch etwa die Beförderungszahlen von Seilbahnen in Südtirol von Anfang der 1980er- bis Ende der 1990er-Jahre um 64%, nicht zuletzt mit Gästen aus Bayern. Dies ist wohl auch ein Ergebnis, das durch die quantitativen Extremwerte an Beschneiungsanlagen gerade in dieser Region mitbewirkt wurde (vgl. www.seilbahn.net 2003).

Zur Abschätzung der Bedeutung des Wintersports im Oberallgäu sollen zunächst die Schätzungen der Vertreter des Beherbergungs- und Gastronomiegewerbes herangezogen werden. Nach Angaben aller Befragten lag der Anteil der aktiven Wintersportler an allen Gästen bei 39%, in Gunzesried sogar bei knapp 50%, in Bad Hindelang bei 44%

² Im Rahmen eines mit 28 Studierenden besetzten Geländepraktikums im WS 2003/04 konnten umfangreiche Erhebungen dazu vorgenommen werden. Ein besonderer Dank gilt deshalb neben den Studierenden Herrn Dipl.-Geograph Markus Güntsch und den drei Bürgermeistern der Testgemeinden.

und im hochentwickelten und großen Zentrum Oberstdorf bei 34 % (vgl. Abb. 4). Diese Daten sind vergleichbar den Ergebnissen von Harrer (2004: 138), der für Schönau 40 % und Garmisch-Partenkirchen 45 % ermittelte. Nach Wintersportarten unterschieden, stehen die Alpinskifahrer unter den Wintersportlern mit 45 % nur knapp vor den Langläufern mit 41 % (vgl. Abb. 5). Ein Ausnahmefall war das eher peripher gelegene, jedoch preislich günstiger gestaltete Gunzesrieder Tal, wo der Anteil der Alpinskifahrer weit über diesen Werten lag. Man wohnt dort günstiger als in Bad Hindelang und Oberstdorf, fährt jedoch zum Wintersport dann überwiegend in den Raum Oberstdorf aufgrund des dortigen breiten Angebots.

Abb. 4: Anteil der aktiven Wintersportler an den Gästen in den Gemeinden Bad Hindelang, Blaichach/Gunzesried und Oberstdorf nach Einschätzung der Anbieter im Jahr 2004

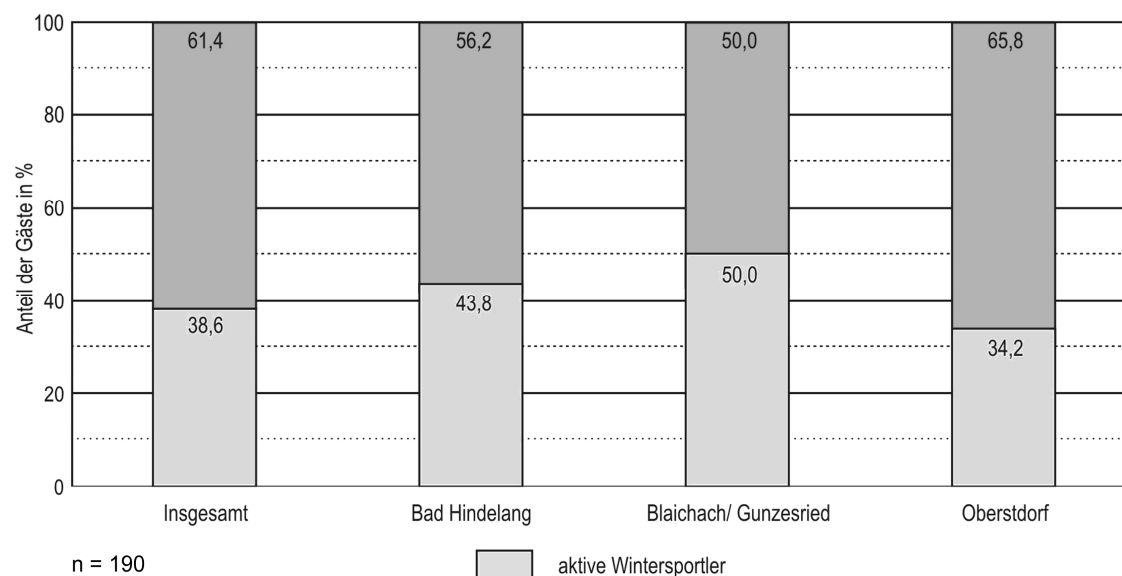
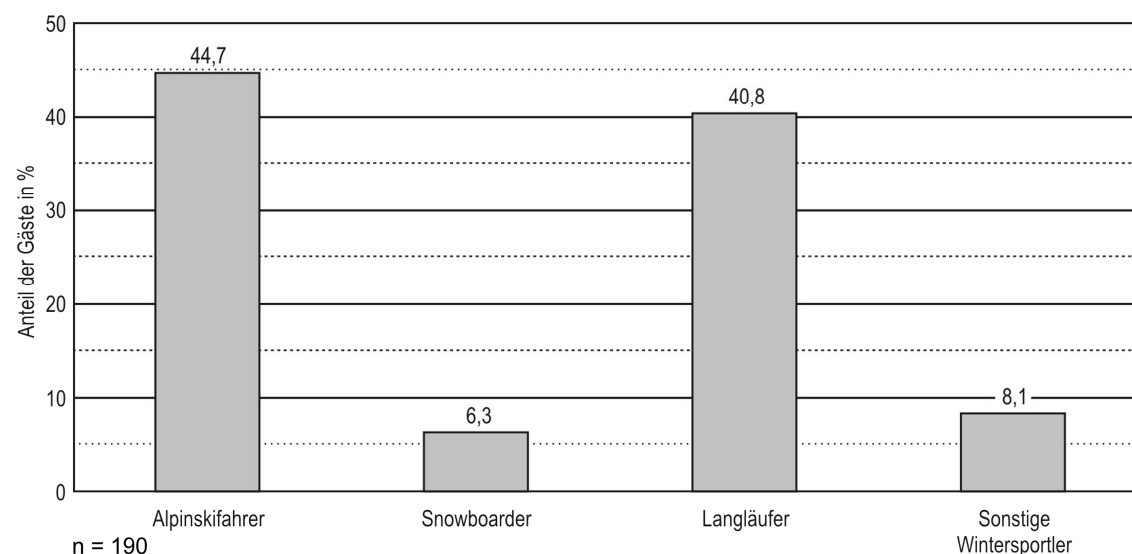
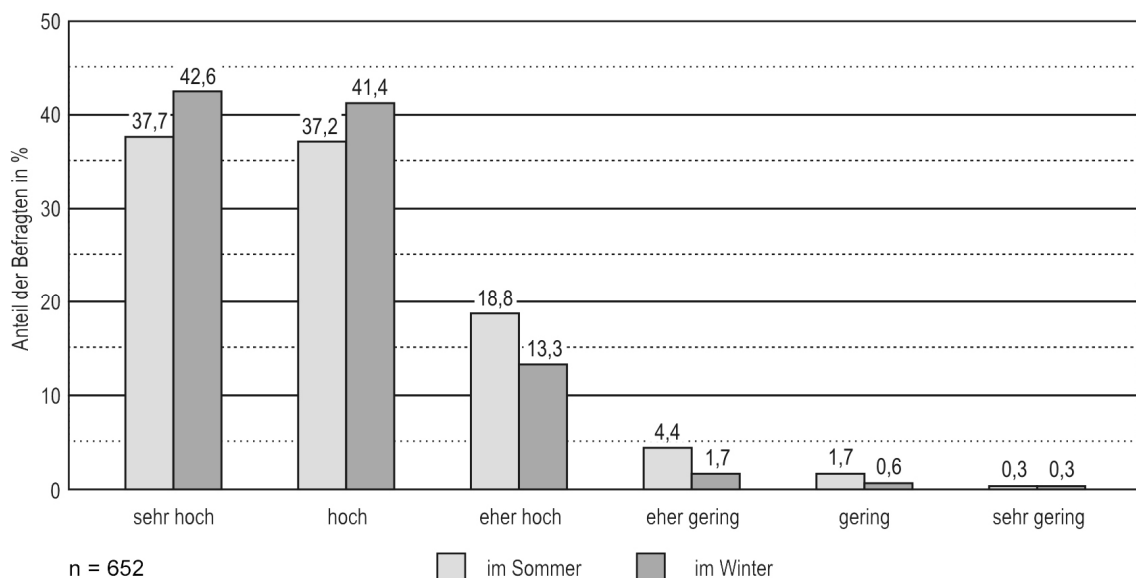


Abb. 5: Anteil der Alpinskifahrer, Snowboarder, Langläufer und sonstigen Wintersportler an den Gästen im Oberallgäu nach Einschätzung der Anbieter im Jahr 2004



Vergleicht man nun diese Fremdeinschätzung mit den Angaben der befragten Gäste (n = 652, davon 459 Übernachtungsgäste und 193 Tagesausflügler), so ist davon auszugehen, dass sie das Oberallgäu hoch bis sehr hoch bewerten, der Wintersaison sogar eine höhere touristische Attraktivität als der Sommersaison bescheinigen (vgl. Abb. 6), aufgrund der Selbsteinschätzung ein wohl zu erwartendes Ergebnis. Dabei zeigen sich bei den verschiedenen Gästegruppen jedoch Unterschiede in der Bewertung: Während etwa die Stammgäste, also solche, die bereits mehr als 10-mal ins Allgäu kamen, eine hohe Bewertung aussprachen, sehen die „Newcomer“ dies eher kritisch. Ähnliche Aussagen gab es in Bezug auf die altersstrukturelle Gliederung: So beurteilt die Altersklasse der über 60-Jährigen die Winterattraktivität des Oberallgäus mit 52 % als sehr hoch, bei den jungen Leuten unter 30 Jahren erreichte dieser Wert nur 29 % – eine große Herausforderung für die Marketingpolitik der Region.

Abb. 6: Bewertung der touristischen Attraktivität des Oberallgäus im Sommer und im Winter aus der Sicht der Besucher im Jahr 2004



Im Unterschied zur Meinung der Vermieter und Gastronomen gaben über drei Viertel der Gäste an, Wintersport zu betreiben, knapp zwei Drittel betonten jedoch auch das Spaziergehen und das Wandern (vgl. Abb. 7). Differenziert nach Wintersportarten entschied sich mehr als die Hälfte für Ski alpin, für Langlauf waren es 37 % (vgl. Abb. 8). Diese Daten liegen nun im Bereich der Schätzungen der Vermieter, wobei wiederum im Gunzesrieder Tal die Alpin-Skifahrer den Ausreißer nach oben bedeuten und nur die Gäste in Oberstdorf mit 57 % deutlich über den Schätzungen der Angebotsseite liegen. Trennt man die Ergebnisse noch nach den Angaben der Touristen und der Tagesausflügler, so wird die spezifische Zielorientierung auf eine Sportart beim Tagesausflug ersichtlich, liegt doch der Anteil der Alpin-Skifahrer bei dieser Gruppe mit 65 % deutlich über dem entsprechenden Anteilswert der Übernachtungsgäste.

Abb. 7: Zentrale Aktivitäten der Besucher des Oberallgäus nach eigenen Angaben im Jahr 2004

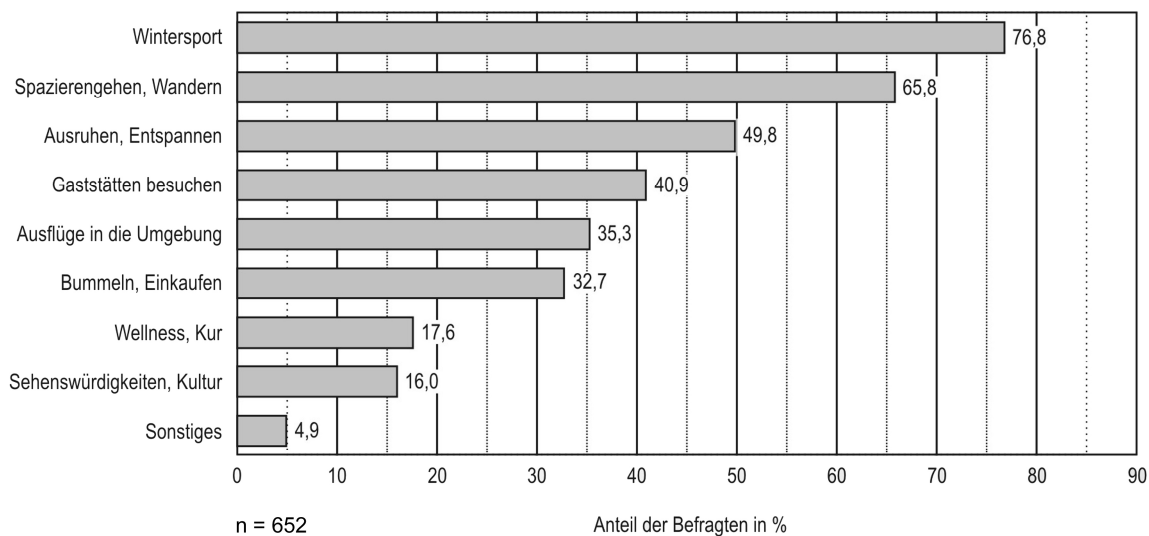
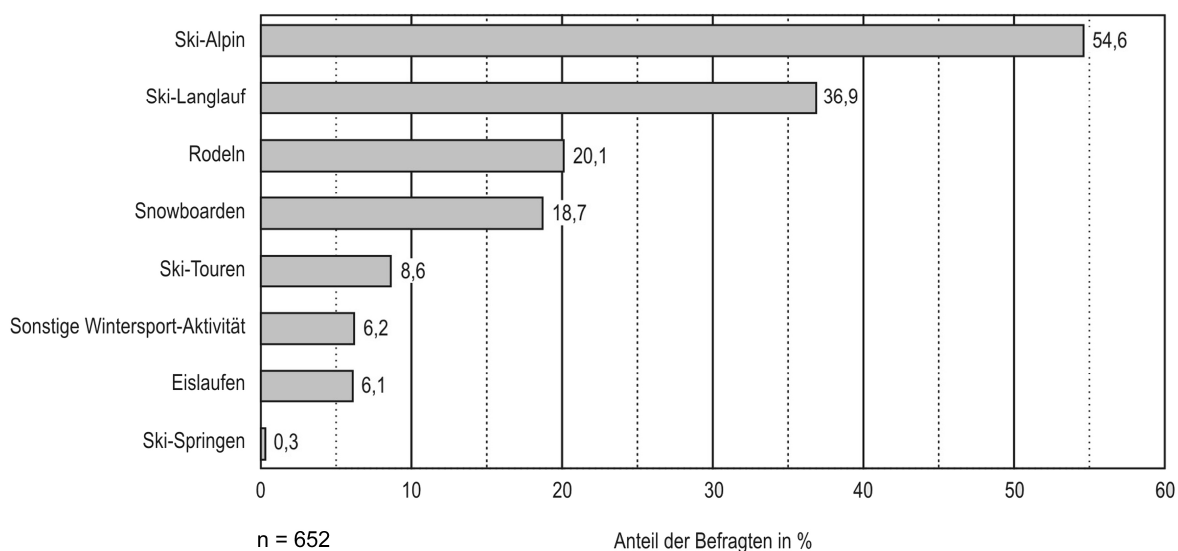


Abb. 8: Bedeutung einzelner Wintersportarten im Oberallgäu nach Angaben der Besucher im Jahr 2004



2.2 Bewertung der Rahmenbedingungen des Wintersports für die Besucher des Oberallgäus

Die Bewertung des Angebotes für den Wintersport fällt bei Touristen und Tagesausflüglern ähnlich aus. Wie zu erwarten war, werden die Oberstdorfer Angebote an Seilbahnen und Pisten von Seiten der Alpin-Skifahrer am besten bewertet. Auch das Loipenangebot wird recht gut eingeschätzt, wobei das Angebot im Ostrachtal (Bad Hindelang) schlechter als in den beiden anderen Testgebieten ausfällt.

Bei der Bewertung der Schneeverhältnisse fällt auf, dass die Situation in der Oberstdorfer Region am schlechtesten abschneidet. Dies lag zum Zeitpunkt der Befragungen im Januar 2004 sicherlich an den mäßigen Schnee- und ungünstigen Temperaturverhältnissen für die Beschneigung, war jedoch angesichts der hohen Erwartungen der Alpin-Skifahrer von den Bedingungen dieser Region her verständlich. Doch auch bei

der Bewertung des Preis-Leistungs-Verhältnisses schnitt Oberstdorf am schlechtesten ab, ein nicht unwichtiger Aspekt im Wettbewerb um hohe Qualitätsstandards der Ski-Destinationen im europäischen Alpenraum.

Welche Überlegungen für die regionale und insbesondere kommunale Infrastrukturplanung haben und/oder können sich daraus ergeben?

2.3 Anwendung auf die kommunale Infrastrukturplanung

In den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts gab es nur wenige größere Innovationen im Wintertourismus im Oberallgäu. Die Region selbst konnte sich noch 2002/2003 bezüglich der Chance, Standort eines alpinen Leistungszentrums für jugendliche Alpinskifahrer zu werden, nicht einigen. Wenn überhaupt, dann wurden neue Entwicklungen in erster Linie lokal bezogen. Es war ein wichtiger Schritt der Bayerischen Eisenbahngesellschaft, mit dem „Alex“ neuen Wind auf der Schiene zwischen München und Oberstdorf zu entfachen. Seit dem 14. Dezember 2003 fährt im stündlichen Wechsel mit der DB der neue Allgäu-Express, ein gemeinsamer Zug der Länderbahn und der Schweizer EuroTHURBO. Damit soll ein aktiver Beitrag für den regionalen Tourismus geleistet werden, mit dem auch versucht wird, die wachsende Zahl ausländischer Touristen vom Flughafen München in das Allgäu zu bringen – ein wichtiges Unterfangen angesichts der Tatsache, dass ausländische Touristen durchaus eine Bedeutungszunahme erfahren könnten.

Aber auch in den ausgewählten Testgemeinden hat in den letzten Jahren, nach mancher Schwerpunktsetzung auf Ziele und Strategien des sanften Tourismus in den 1990er-Jahren, eine Erneuerungs- und Ergänzungswelle an Infrastruktur gerade im Wintersport stattgefunden.

So wird in Bad Hindelang neben dem Gesundheitsbereich gleichberechtigt auch der Wintersport als zentrales touristisches Thema gewertet. Dabei liegen im alpinen Bereich die wesentlichen Schwächen der Marktgemeinde in den von der Natur vorgegebenen Ausbaupkapazitäten. Mit dem Umbau der Iselerbahn versuchte man wieder Skifahrer aus dem Ostrachtal und vor allem Tagesausflügler aus dem bayerisch-schwäbischen und württembergischen Raum in die noch relativ schneesicheren Lagen zwischen 1.200 und 1.600 m ü. NN zu holen. Der Neubau der total veralteten Sesselbahn zum Imberger Horn, aus den 1960er-Jahren stammend, zur Kabinenbahn soll im Winter vor allem den Rodelsport forcieren.

Selbst in dem kleinen Ortsteil Gunzesried der Industriegemeinde Blaichach wurde mit einer neuen Doppelsesselbahn das Gebiet am Ofterschwanger Horn erschlossen. Den Hauptbeitrag jedoch leistet die neue Vierer-Sesselbahn „Weltcup-Express“ von Ofterschwang aus. Aufgrund der doch recht bescheidenen absoluten Höhenlage ist sie aber nur mithilfe umfangreicher Beschneiungsanlagen über eine längere Saison zu nutzen.

Besonders deutlich zeigt sich der Wandel der Strategien in Oberstdorf. Noch vor zehn Jahren wurde die mangelnde Schneesicherheit als wesentliche Schwäche gerade im Wintersportzentrum des Oberallgäus angesehen. Diesen „Durchhänger“ der Entwicklung nutzten die Verantwortlichen vor Ort, um mittels Schneekanonen eine neue regionale Stärke herauszuarbeiten. Heute werden sowohl die Loipen wie auch die Pisten umfassend beschneit.

Im Alpinbereich ist neben der Möser-Bahn als neuem Sechser-Sessellift mit einer Förderleistung von 3.000 Skifahrern pro Stunde eine enorme Kapazitätssteigerung geschaffen worden. Die Söllereckbahn wird in den nächsten Jahren mit einem Investiti-

onsvolumen von ca. 14,5 Mio. € völlig renoviert und damit den dynamischen Entwicklungen im Kleinen Walsertal angepasst. Im Nordischen Wintersport hat die WM 2005 den Durchbruch geschafft, das Prädikat „Nordisches Zentrum“ für weitere vier Jahre zu verlängern. Dies wird von einem notwendigen Event-Veranstaltungsprogramm begleitet. Entsprechende Arbeitskreise in Oberstdorf belegen die Hinwendung zu Marktnähe und Wettbewerbsbereitschaft. Dabei besteht das breite Wintersportangebot v. a. auf der hohen natürlichen Attraktivität in unterschiedlichen Höhenstufen. Auf den weiten Flächen im Tal ist sowohl Winterwandern als auch Langlaufen möglich. In den mittleren Höhen sind gute Anfängerpisten gegeben, während in den höheren Lagen (z. B. Fellhorn- oder Nebelhornbahn) ideale Bedingungen für geübte Wintersportler vorhanden sind. Der hohe Bekanntheitsgrad, den Oberstdorf vor allem Wintersport-Großveranstaltungen wie der Vier-Schanzen-Tournee zu verdanken hat, gilt als die Stärke gegenüber anderen Tourismusorten. Mittels starker Medienpräsenz versucht sich Oberstdorf immer wieder als ideale Wintersport-Destination zu profilieren. Dabei besitzt es gegenüber anderen beliebten Wintersportorten wie Davos, Ischgl oder St. Moritz den großen Vorteil, dass die Region nicht nur im Winter, sondern auch im Sommer sehr attraktiv ist. Und im Vergleich zu Davos oder St. Moritz ist Oberstdorf ein noch recht idyllisches „Bergdorf“ geblieben.

3 Fazit: Ansätze für Perspektiven

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass genaue Kenntnisse der Aktivitäten von Strukturen und Verhaltensweisen der Touristen und Naherholer grundlegend für ein zielgruppengerechtes Marketing sind. Dabei werden etwa im Alpinskiereich nicht nur „normale“ Abfahrtpisten vonseiten der Gäste gewünscht, sondern auch Genuss-Skipisten, Buckelpisten, Boardercrosspisten oder Funparks für Snowboarder. Die ergänzenden Angebote im Freiraum wie auch im Ort selbst setzen eine enge Kooperation aller am Tourismus beteiligten Handlungsakteure voraus. Nur so kann eine Gemeinde ein klares Marktprofil erreichen und eine entsprechende Marktpositionierung erreichen.

Da wohl auch in naher Zukunft der Skisport, alpin und nordisch, ein wesentliches Nachfrageelement im bayerischen Alpenraum in der Wintersaison darstellen wird, verbunden mit Events und einer günstigen Erreichbarkeit der Region, gilt es auch, den Schneeverhältnissen die notwendige Aufmerksamkeit zu widmen. In den drei Testgebieten des Oberallgäus halten etwa 64% der Besucher gute Schneeverhältnisse für essentiell bzw. sehr wichtig für ihren Aufenthalt in der Region. Zwar gaben 59% der Gäste an, auch bei Schneemangel das Oberallgäu weiter zu besuchen, dagegen antworteten 19% der Befragten, dass sie dann einen anderen Aufenthaltsort wählen würden. Schneesicherheit ist zu einem wichtigen Kriterium für die Entscheidung für ein Zielgebiet geworden. Sollte diese nicht gewährleistet werden können, gilt es mit Ideenreichtum alternative Strategien und innovative Projekte für die Zielgruppen außerhalb des Wintersports zu erarbeiten – angesichts billiger Tarife im europäischen Flugverkehr und des wachsenden Wettbewerbs unter den Wintersport-Destinationen im zentralen Alpenbereich eine überaus große Herausforderung. Dies wiegt angesichts der erwähnten Infrastruktur- und Kommunikationsdefizite in zahlreichen Gemeinden sowie vor allem des erheblichen Investitionsstaus im Beherbergungs- und Gastronomiegewerbe umso schwerer.

Literatur

- Arnold, J.; Maier, J.; Rausch, J.; Schläger-Zirlik, P., unter Mitarbeit von K. Ruppert (2007): Regionales Entwicklungskonzept für den Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen. Bayreuth.
- Bieger, T. (1999): Bergbahnen und Skigebiete: Kleingewerbe oder Großkonzerne? In: Bieger, T.; Laesser, C. (Hrsg.): Jahrbuch der Schweizerischen Tourismuswirtschaft, 1998/99. St. Gallen, S. 155-169.
- Harrer, B. (2004): Wintertourismus in Bayern und die Wertschöpfung durch Bergbahnen – am Beispiel von vier Orten. In: Maschke, J. (Hrsg.): Jahrbuch für Fremdenverkehr 2004, 46. Jg., S. 128-143.
- Metzler, D. (2007): Regionalwirtschaftliche Effekte von Freizeitgroßeinrichtungen. Eine methodische und inhaltliche Analyse. Kallmünz/Regensburg. = Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 46.
- Meyer, A. (o.J.): Die Zukunft des bayerischen Tourismus. Grundlagenstudie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie. München.

Marius Mayer, Katja Metzler, Hubert Job

Das LEADER+ Programm als Motor einer endogenen Regionalentwicklung – Oberallgäu und Vorarlberg im Vergleich

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Untersuchungsdesign
- 3 Vorstellung der Untersuchungsgebiete und ihrer Lokalen Aktionsgruppen
 - 3.1 Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e. V.
 - 3.2 Entwicklungsverein Natur- und Kulturerbe Vorarlberg
- 4 Ergebnisse
 - 4.1 Territorialer Ansatz
 - 4.1.1 Stärken und Schwächen der Gebiete der LAG – „Die Stärke der Region ist ihre Schwäche“ oder „Eine unserer zentralen Stärken ist unsere Kleinheit“
 - 4.1.2 Nutzung des Potenzials durch LEADER+ – „Da ist LEADER eigentlich ideal“ oder „Man hat einfach Dinge über dieses Programm umgesetzt, die man sowieso hätte machen müssen“
 - 4.2 Bottom-up-Ansatz – „Sagen wir mal, man hat die Klippe eher elegant umschifft“ oder „Es soll und muss von unten nach oben geschehen“
 - 4.3 Bedeutung für die Region – „So ein Wachrütteln, das tut schon ganz gut“ oder „LEADER hat nur ein marginales Budget, aber kann grundsätzliche Veränderungen bewirken“
 - 4.4 Der integrierte Ansatz und die Vernetzung der Akteure – „LEADER kann natürlich die Kooperation zwischen den einzelnen Kirchtürmen verbessern. Weil man gezwungen ist, Dinge gemeinsam zu machen“
 - 4.5 Projekte – „Es war a bisserl unsortiert das Ganze“ oder „Wenn man dann mal irgendetwas in den Sand setzt, dann war's eben auch nur die Hälfte“
- 5 Diskussion der Unterschiede zwischen Oberallgäu und Vorarlberg
- 6 Generelle Entwicklungshemmnisse
- 7 Allgemeine Handlungsempfehlungen

Anhang

Literatur

1 Einführung

Strukturschwache periphere ländliche Räume sind mit einer beträchtlichen Problemvielfalt konfrontiert. Überblickartig lässt sich diese mit Faktoren wie Bevölkerungsverlust, Strukturwandel in der Landwirtschaft und Mangel an alternativen Erwerbsmöglichkeiten skizzieren (Geissendörfer 2005: 12). Das sind Kernprobleme, aus denen wiederum Folgeprobleme resultieren. Eine fortschreitende Entleerung ländlicher Räume zieht häufig den Abbau von Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen nach sich (Europäische Kommission (EK) 1994: 44), wodurch sich die Lebensbedingungen für die Bevölkerung nach und nach verschlechtern. Die Zukunft ländlicher Räume darf dabei nicht nur unter dem Aspekt der weiteren Entwicklung in der Landwirtschaft gesehen werden. Ziel ist es, ländliche Räume in ihrer Funktionsfähigkeit und -vielfalt zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Eines der grundlegenden Anliegen ländlicher Entwicklungsprogramme in Europa ist deshalb die Diversifizierung der (agrar-)wirtschaftlichen Aktivitäten (EK 1995: 120). Dies soll durch die Entwicklung neuer, hochwertiger regionaler Produkte, deren Verarbeitung und Vermarktung in eigener Regie sowie durch Konzepte, die Dienstleistungen, Tourismus, neue Technologien, Verkehr und Umweltschutz einbeziehen, erreicht werden (Stöhr 2001: 8 f.). Ein solches Programm stellt die Gemeinschaftsinitiative (GI) „Liaisons Entre les Actions du Développement de l'Économie Rurale“ (LEADER) der Europäischen Union (EU) dar (vgl. Anhang 1). Es zielt vor allem auf die Stärkung der weichen Standortfaktoren in ländlichen Räumen ab. Es geht um die Verbesserung der Lebensqualität und insbesondere um neue Wege und Ideen, wie vorhandene Stärken und Potenziale vor Ort besser genutzt und eventuell vorhandene Schwächen abgebaut werden können.

LEADER+ unterscheidet sich von anderen Förderungen, weil lokale Akteure besonders aktiv in die Planung und Umsetzung von Maßnahmen eingebunden werden. Für die Koordination der Maßnahmen im Rahmen von LEADER+ sind Lokale Aktionsgruppen (LAG) zuständig, die als Grundlage für ihre Aktivitäten Regionale Entwicklungskonzepte (REK) aufstellen (StMLF 2006). Die hier debattierten Fallbeispiele Oberallgäu und Vorarlberg¹ sind solche LAGs.

Der Vergleich über Landesgrenzen hinweg birgt folgende Vorteile:

- Die direkte Nachbarschaft und die vergleichbaren naturräumlichen Potenziale (z.B. Weißtannen) und Hindernisse ermöglichen eine aussagekräftige Bewertung der LEADER-Prozesse in beiden Regionen
- Die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen und Durchführungsprozesse des LEADER-Programms in Deutschland und Österreich zeigen spezifische Erfolgsfaktoren respektive Hindernisse auf, die ein Vergleich zweier bayerischer LAGs nicht zu Tage fördern würde
- Durch grenzüberschreitende Betrachtung können Potenziale für die Übertragung von Best-practice-Projekten und -Vorgehensweisen besser identifiziert werden: in Vorarlberg besteht eine deutlich längere Erfahrung mit Regionalentwicklungsprojekten wie LEADER als im Oberallgäu, weshalb sich ein fruchtbarer Wissens-, Ideen- und Erfahrungsaustausch anbietet, der die Richtung im Hinblick auf künftige Zielsetzungen und erreichbare Fortschritte weisen kann.

¹ Wegen der Erstreckung der LAG über das gesamte österreichische Bundesland muss Vorarlberg als Ganzes in die Betrachtung mit einbezogen werden.

Die Zielsetzung dieser Arbeit ist es,

- die Effekte des LEADER+-Förderinstruments der EU beispielhaft zu erforschen,
- die eigentliche Bedeutung, die Stärken und Schwächen von LEADER+ über Landesgrenzen hinweg vergleichend herauszuarbeiten und die bestehenden Unterschiede zu erklären zu versuchen sowie
- allgemeine Handlungsempfehlungen für LAGs zu geben.

Hierfür wird in Kapitel 2 die verwendete Methodik erläutert und in Kapitel 3 werden die Untersuchungsgebiete vorgestellt. Das Kapitel 4 führt die Ergebnisse von Experteninterviews auf. In der Folge werden diese Resultate diskutiert (Kap. 5) und in den Kapiteln 6 und 7 werden Entwicklungshemmnisse aufgezeigt respektive Handlungsempfehlungen abgeleitet.

2 Untersuchungsdesign

Bei den bisherigen Evaluierungen des LEADER+ Programms handelt es sich im Wesentlichen um quantitative Evaluierungsverfahren mit Indikatorensets (vgl. hierzu weiter EK 2000: 10 ff. und STMLF 2001: 93 ff.). Die hier gewählte qualitative Vorgehensweise weicht von diesen starren Verfahren ab. Die vorliegende Arbeit verfolgte den methodischen Ansatz des semi-strukturierten, problemzentrierten Leitfaden-Interviews.²

Die regionalen Struktur- und Prozessmuster der ländlichen Entwicklungspraxis wurden in einem akteursbezogenen, hermeneutisch-methodischen Kontext einer qualitativen Empirie untersucht. Im Gegensatz zu den bisher durchgeführten Bewertungen erlaubte diese Vorgehensweise einen offeneren Zugang zu den regionalen Akteuren. Dadurch ließen sich Strukturen erschließen, die vorab nicht bekannt waren und somit auch nicht in vorher festgelegte Indikatoren eingeordnet werden konnten. Die Vorgehensweise bei der Auswertung lehnte sich an die Methode des problemzentrierten Interviews nach Lamnek (1993: 74 ff.) und die bei ihm beschriebene Inhaltsanalyse an (vgl. Lamnek 1993: 107 ff. u. 205 ff.).

Die insgesamt 28 befragten Experten, die sich mit der LAG Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e.V. und der LAG Vorarlberg befassten, wurden auf der Regions-, LAG- und Kommunalebene jeweils aus den Bereichen Politik/Staat, Wirtschaft, Umwelt, Medien und Bürger ausgewählt. Auf der LAG-Ebene wurden die Organe der LAG-Trägervereine „Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e.V.“ und „Entwicklungsverein Natur- und Kulturerbe Vorarlberg“ befragt.

3 Vorstellung der Untersuchungsgebiete und ihrer Lokalen Aktionsgruppen

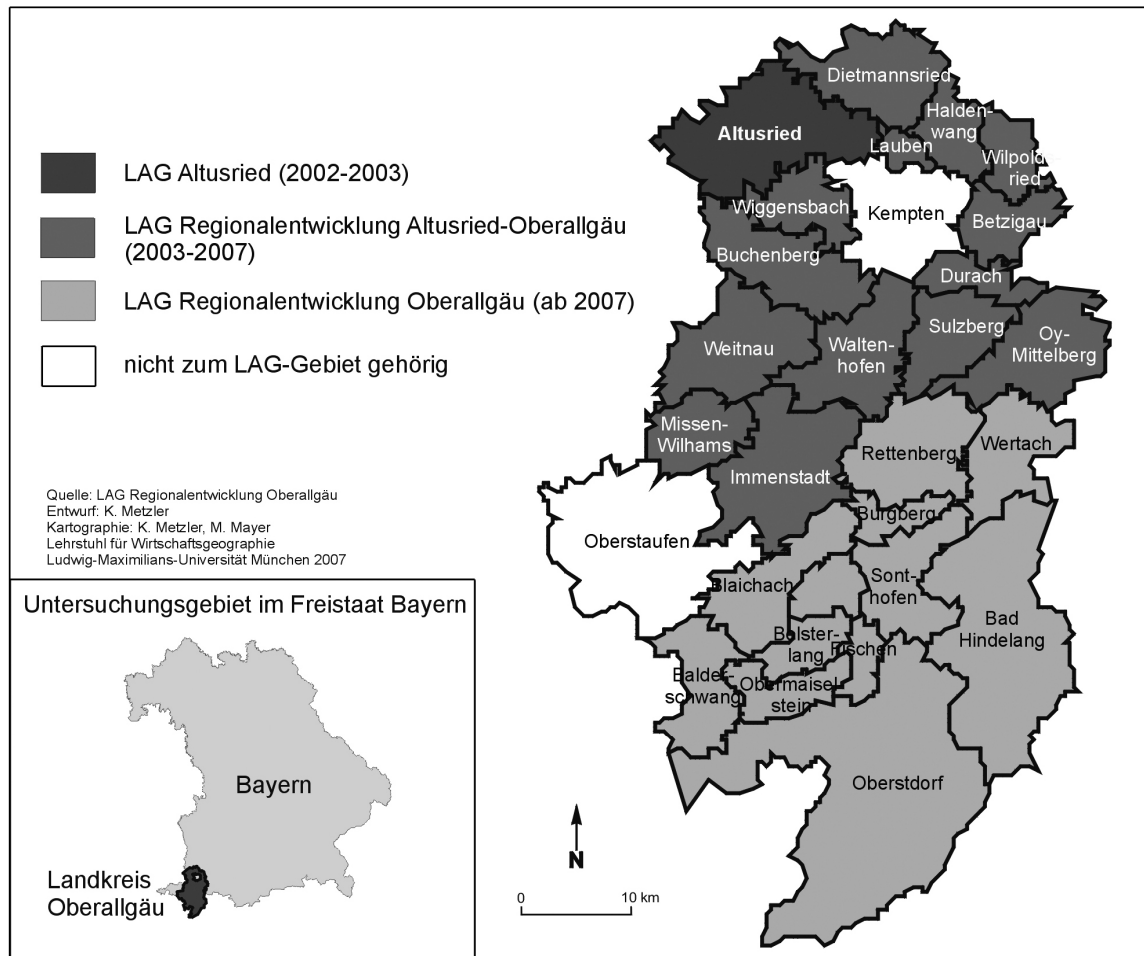
3.1 Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e.V.

Die LAG Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e.V. bestand nicht während des gesamten Förderzeitraumes 2000–2006, sondern erst ab September 2002, als sich die damalige LAG Altusried mit einem REK für das LEADER+ Programm bewarb, das im Dezember 2002 in einem Wettbewerbsverfahren ausgewählt wurde. Da die LAG eine Rechtsform für die Abwicklung der Projekte und die Verwaltung der Fördergelder benö-

² Kursiv gedruckte Abschnitte im weiteren Textverlauf markieren Zitate aus den geführten Expertengesprächen.

tigte, wurde im Juli 2003 von rund 60 Mitgliedern der Gemeinde-Entwicklungsverein Altusried (GEVA) gegründet und mit diesen Aufgaben betraut.

Abb. 1: Gebietskulisse der LAG Altusried-Oberallgäu im Zeitverlauf



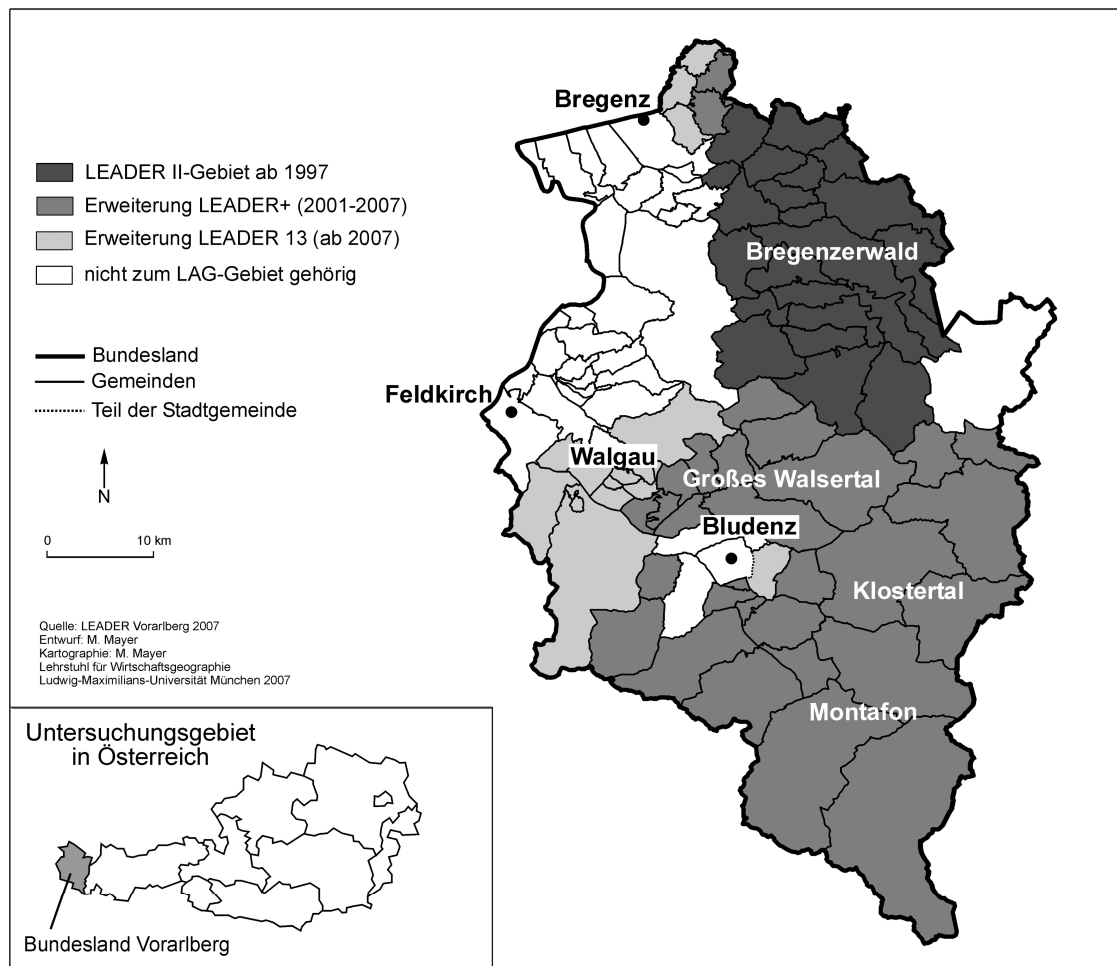
Im Herbst 2003 bewarben sich 14 Gemeinden aus dem nördlichen Landkreis Oberallgäu und dem Bergstättgebiet zusammen mit Altusried für die Teilnahme am LEADER+ Programm. Diese Gebietserweiterung wurde durch die LEADER+-Programmbehörden genehmigt. Damit nahm ein neuer Verein, die LAG Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e.V., die Aufgaben der Projektabwicklung im Rahmen von LEADER+ wahr (GEVA 2004). Die Projekte im Gebiet der LAG folgen den Entwicklungsschwerpunkten Lokale Erzeugnisse und Dienstleistungen sowie Inwertsetzung von Natur und Kultur. Die Schwerpunkte der Projekte liegen in den inhaltlichen Bereichen: (1) Regionale Vermarktung, (2) Kultur und Natur, (3) ländlicher Tourismus sowie (4) regionale Wirtschaft.

Im Gebiet der LAG leben auf einer Fläche von 68.420 ha 84.564 Einwohner im Voralpengebiet (Stand: 31. Dezember 2005) (LfStaD 2006); somit liegt die Einwohnerdichte heute bei rund 122 Einwohnern je km² (vgl. Abb. 1). In LEADER+ konnten insgesamt 43 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 5,4 Mio. € realisiert werden. Dadurch flossen Fördermittel in Höhe von 2,4 Mio. € in die Region (vgl. LAG Altusried-Oberallgäu e.V. 2007).

3.2 Entwicklungsverein Natur- und Kulturerbe Vorarlberg

In Vorarlberg hat die Teilnahme am LEADER-Programm eine deutlich längere Tradition – ebenso wie regionale Zusammenarbeit, die z.B. im Montafon seit der Gründung des Gemeindeverbandes Stand Montafon im Jahr 1832 gelebt wird. Bereits von 1997 bis 2000 nahm der Bregenzer Wald an LEADER II teil. In dieser ersten Förderperiode wurden nicht nur mit dem Leuchtturm-Projekt „KäseStraße Bregenzer Wald“ große Erfolge erzielt, sondern auch wertvolle Erfahrungen in Projektorganisation, -abwicklung und -arbeit gesammelt. Diese Erfahrungen kamen der ab 2001 zu LEADER+ transformierten und räumlich um das Montafon, das Große Walsertal, das Klostertal und Einzelgemeinden erweiterten LAG durch personelle Kontinuitäten zugute. Der 2001 gegründete Verein „Natur- und Kulturerbe Vorarlberg“ besteht aus 51 Gemeinden, deren 64.468 Einwohner sich bei einer Bevölkerungsdichte von 37,6 Einwohnern pro km² auf 1.716 km² verteilen (vgl. Abb. 2). Damit sind knapp zwei Drittel der Landesfläche, aber nur 18% der Bevölkerung in der LAG vertreten (vgl. LEADER Austria 2007).

Abb. 2: Gebietskulisse der LAG Vorarlberg im Zeitverlauf



Das LAG-Gebiet besteht also größtenteils aus teilweise peripheren, dünn besiedelten ländlichen Regionen im voralpinen (Bregenzer Wald) bis alpinen Bereich (Montafon). Die LAG Vorarlberg hat sieben Schlüsselprojekte als Basis ihrer Entwicklungsarbeit definiert. Im Rahmen der Schlüsselprojekte, die regionalen Schwerpunkten zugewiesen waren (z.B. „Wasser“ für das Montafon), konnten 68 Teilprojekte durchgeführt werden, die

bei einem Gesamtprojektvolumen von 5,2 Mio. € mit 3,15 Mio. € von EU, Staat und Land gefördert wurden (vgl. LEADER Vorarlberg 2007).

4 Ergebnisse

4.1 Territorialer Ansatz

4.1.1 Stärken und Schwächen der Gebiete der LAG – „Die Stärke der Region ist ihre Schwäche“ oder „Eine unserer zentralen Stärken ist unsere Kleinheit“

Fallbeispiel Oberallgäu

Um den Blick für die möglichen Handlungsfelder des LEADER+ Programms zu schärfen, erscheint es zunächst notwendig, dass alle Interviewpartner eine Einschätzung des Gebietes der LAG in Bezug auf vorhandene Stärken und Schwächen vornehmen. Eine große Anzahl der Interviewten betont dabei immer wieder die starke Fokussierung auf den Tourismus und die damit verbundene Abhängigkeit. Das auf den Tourismus bezogene Zitat „Die Stärke der Region Oberallgäu ist ihre Schwäche“ trifft jedoch hauptsächlich auf den südlichen Teil des Landkreises Oberallgäu zu, der nicht LEADER+-Gebiet ist. Hier wird auch die Schwäche der Gebietseinteilung in der letzten Förderphase (2000–2006) deutlich: den meisten Experten – mit Ausnahme der LAG-Akteure – war gar nicht bewusst, dass das LAG-Gebiet in der Förderphase 2000–2006 nur den nördlichen Teil des Landkreises Oberallgäu umfasste. Diese Schwäche wurde bereits durch die LAG erkannt und es wurden Maßnahmen für die Förderphase 2007–2013 ergriffen. Dadurch, dass die Abgrenzungskriterien (Einwohnerzahl und -dichte) der LEADER-Achse im Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für den neuen Förderzeitraum gelockert wurden, kann das Gebiet der LAG in der jetzigen Förderphase (2007–2013) auf den gesamten Landkreis Oberallgäu ausgedehnt werden.

Als weitere Stärken des Gebietes werden die Landwirtschaft, dort vor allem die Vorreiterrolle in der biologischen Landwirtschaft sowie die vielen Käsereien, die Industrie mit z. B. der Robert Bosch GmbH in Immenstadt, der breite Mittelstand, der Bereich Holz mit z. B. der in.silva, der Bereich Sport mit z. B. der Triathlon-EM in Immenstadt aufgeführt. Die mehrheitlich hervorgehobene Schönheit der Landschaft sowie das als hervorragend eingeschätzte Image des Allgäus bleiben häufig unbestimmt.

Einige Schwächen lassen sich durch die Topographie des Gebietes begründen. So stellt der Landkreis Oberallgäu nach Meinung der Experten eine Sackgassen-Lage dar, die durch eine schlechte Verkehrsschließung gekennzeichnet ist. Die Anbindung wird zwar langsam verbessert, z. B. durch den Ausbau der B 19, stellt aber nach wie vor ein Hindernis für die Entwicklung der Region dar. Ebenso wird die verbesserungswürdige Anbindung und Ausstattung durch die Bahn sowie die fehlende Elektrifizierung derselbigen angesprochen. Hoffnungen werden mit dem Regionalflughafen Allgäu Airport in Memmingen verbunden, der im Sommer 2007 seinen Betrieb aufgenommen hat. Eine weitere Schwäche, die für eine wirtschaftliche Entwicklung und die Gewerbekraft neben der Verkehrserschließung wesentlich ist, sind zum einen fehlende Arbeitsplätze für hochqualifizierte Arbeitnehmer im Gebiet der LAG. Zum anderen fehlen für das Arbeitsplatzangebot auf Facharbeiterniveau die entsprechenden Arbeitskräfte.

Als problematisch wird von einigen Gesprächspartnern die fehlende Vernetzung der Akteure gesehen – nicht immer fehlt nur der Wille, sondern oft auch die Erfahrung bzw. das Know-how dazu. Neben dem „Kirchturm-Denken“ als Ursprung des geringen Kooperationswillens wird meist die konservative Haltung der Bevölkerung gegenüber der Regionalentwicklung aufgeführt.

Fallbeispiel Vorarlberg

Als explizite Stärke benennen die Experten in der LAG Vorarlberg die Kleinheit und Übersichtlichkeit der Region, die einhergeht mit einer starken regionalen Identität der Vorarlberger. Auf wirtschaftsstruktureller Ebene werden regional die eindeutige landwirtschaftliche Prägung des Bregenzer Waldes und des Großen Walsertals sowie die hydroelektrische Ingenieurstradition im Montafon als Stärken bezeichnet. Allgemein sind eine starke handwerkliche Tradition besonders im Holzbau und die landschaftliche Eignung für sowohl Winter- als auch Sommertourismus positiv zu konstatieren.

Zu den Schwächen der Region Vorarlberg vor Beginn des LEADER II-Programms 1997 werden fehlende Kooperationsbereitschaft und Zusammenarbeit, mangelndes Wissen um die Chancen von Zusammenarbeit und mögliche Herangehensweisen sowie zu wenig Offenheit gezählt. Regional differenziert werden die negativen Auswirkungen des intensiven Tourismus im Montafon, der deutliche Identitätsprobleme mit sich bringt. Die monostrukturelle Ausrichtung des Montafoner Tourismus auf die Wintersaison ohne verträgliche Alternativangebote, die wirtschaftliche und infrastrukturelle Strukturschwäche der inneren Peripherie des Großen Walsertals sowie, im Fall des Klostertals, Lärm und Belastung durch Transitverkehr werden oft genannt. Allgemein gibt es in der weitgehend gebirgigen Region Schwierigkeiten, moderne Industrie- und Dienstleistungsbetriebe anzusiedeln – u. a. wegen der starken regionalen Konkurrenz des Alpenrheintals und der Bodenseeregion. Auf mentaler Ebene werden, bedingt durch die alpine Tälerstruktur, ein gewisser „geographischer Lock-in“, fehlende Offenheit und wenig Blick nach außen beklagt.

4.1.2 Nutzung des Potenzials durch LEADER+ – „*Da ist LEADER eigentlich ideal*“ oder „*Man hat einfach Dinge über dieses Programm umgesetzt, die man sowieso hätte machen müssen*“

Fallbeispiel Oberallgäu

LEADER+ verfolgt den Ansatz, das in der Region vorhandene Potenzial als Chance für eine eigenständige Entwicklung und Profilbildung zu entdecken und in Wert zu setzen. Dafür soll mit privaten und öffentlichen Akteuren eine Strategie erarbeitet werden. Aus diesem Grund wurden die Experten nach ihrer Einschätzung gefragt, inwiefern LEADER+ die oben aufgeführten Stärken und Schwächen in der Region nutzt bzw. überwindet. In diesem Zusammenhang betonen die Experten, dass „...*LEADER [da] eigentlich ideal [ist], ... weil es sehr breit aufgestellt ist*“. Wobei die Einschränkung gemacht wird, dass LEADER+ sich im Gebiet der LAG vor allem auf das Potenzial des Tourismus konzentriert und die Wirtschaftsakteure zu wenig eingebunden waren. Als eine Stärke des Programms sehen die Experten den Fokus auf weiche Standortfaktoren (wie z. B. Lebensqualität) und die Potenziale zur besseren Vernetzung regionaler Akteure. Doch aufgrund der schwachen finanziellen Ausstattung werden die Möglichkeiten als gering eingeschätzt und es wird betont, dass die Notwendigkeit der Zusammenarbeit auch ohne LEADER+ erkannt worden wäre.

Fallbeispiel Vorarlberg

In der LAG Vorarlberg wird deutlich zwischen tangiblen und intangiblen Effekten von LEADER differenziert: Im Gegensatz zu früher ist die regionale Zusammenarbeit heute eingespielt, professionell und sehr offen. Die Akteure haben Arbeiten in der Gruppe und die Fähigkeit zur Kooperation erlernt, ausdrücklich unterstützt von politischen Entscheidungsträgern. Auch ist die zuvor starke Innenorientierung in Vorarlberg per LEADER

durch intensivere intraregionale und neue transnationale Kooperationen, die einen „Blick über den Tellerrand“ und Ideenaustausch gezeitigt haben, ausgeglichen worden. Bei der Entwicklung der Potenziale und Stärken wird häufig auf die Leuchtturm-Projekte „Käse-Straße Bregenzerwald“, Biosphärenpark Großes Walsertal und das Holz-Cluster (s. u.) verwiesen, die endogene Potenziale in idealer Weise in Wert setzen. Darüber hinaus hat man Dinge gefördert, die sowieso hätten gemacht werden müssen, wobei die EU-Förderung in diesen Fällen offensichtlich sehr gelegen kam, was aber zugleich die Akzeptanz von LEADER erhöht hat.

Bei der Überwindung der aufgezeigten Schwächen fällt die Bewertung ambivalent aus: wirkliche Strukturschwächen kann man selbstverständlich nicht in nur einer Förderperiode ausmerzen – das ist ein längerfristiger Prozess. Viele enttäuschte Erwartungen, dass sich durch LEADER alles und zum Besseren ändern würde, beruhen auf einer zu hohen Anspruchshaltung. Zudem waren viele Projekte lediglich auf die Erhöhung von Sensibilisierungsgraden für gewisse Problematiken angelegt und verfügen gar nicht über monetär messbare Wertkategorien.

4.2 Bottom- up-Ansatz – „Sagen wir mal, man hat die Klippe eher elegant umschifft“ oder „Es soll und muss von unten nach oben geschehen“

Fallbeispiel Oberallgäu

Mit dem Bottom-up-Ansatz wird in LEADER+ versucht, die für die Durchführung der Projekte notwendige breite Bürgerbeteiligung mit demokratischen Spielregeln zu organisieren. Im Fall der LAG Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e.V. ist die Geschäftsstelle mit der Koordination und Steuerung der Prozesse beauftragt. Die Entscheidungen über die Durchführung der Projekte werden durch das Entscheidungsgremium getroffen. Die Entwicklung und Umsetzung der Projekte übernehmen dann in den meisten Fällen private Träger oder die Gemeinden selbst, nur bei einigen Kooperationsprojekten tritt die LAG als Träger auf.

Das REK für Altusried wurde von engagierten Bürgern ohne externe Berater geschrieben und stellt damit ein Bottom-up-Vorgehen in seiner reinsten Form dar. Der Beschluss für die Gebietserweiterung der LAG auf den nördlichen Landkreis und die Erstellung des dazugehörigen REKs wurde dagegen von wenigen Akteuren, vornehmlich aus dem kommunalen Umfeld, gefasst und realisiert.

Die Vorgabe, dass 50 % der Mitglieder im Entscheidungsgremium Vertreter der Wirtschafts- und Sozialpartner sein müssen, wurde nach Aussage eines Experten eher „...elegant umschifft“. Das zeigt sich dadurch, dass die meisten Wirtschafts- und Sozialpartner durch die Gemeinden vorgeschlagen wurden und manche hauptberuflich ein kommunales Amt ausüben.

Was die Umsetzung von Projekten angeht, wurden etliche Vorhaben mit hohem ehrenamtlichem Engagement aus der Bevölkerung konzipiert und realisiert.

Ein gelungenes Projektbeispiel der LAG Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e.V. für einen gelebten Bottom-Up-Prozess stellt der „Dorfladen Krugzell“ dar (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Projektbeispiel 1: Dorfladen Krugzell

In Krugzell war der einzige Lebensmittelladen seit Frühjahr 2004 geschlossen. Um die Versorgung in diesem Ortsteil von Altusried weiterhin aufrechtzuerhalten und um negative Effekte durch die Verödung des Ortskerns zu vermeiden, wurde das Projekt Dorfladen ins Leben gerufen.

Das Konzept sieht folgendermaßen aus:

- Die Bürger werden durch finanzielle und emotionale Beteiligung mit einbezogen,
- Versorgungslücken werden geschlossen,
- es werden vornehmlich heimische Produkte vermarktet,
- bereits vorhandene Vorleister werden als Lieferanten mit einbezogen,
- es wurden acht Arbeitsplätze geschaffen und
- sanierungsbedürftigen Gebäuden im Ortskern wird zu einer neuen Nutzung verholfen.

In der Planungsphase des Projektes wurden Rahmenbedingungen und Machbarkeit geprüft sowie das Projekt entwickelt. Die zweite Phase hatte zum Ziel, den Laden zu eröffnen. Neben den bereits im Konzept genannten Zielen des Projektes ging es darum, die Dorfstruktur und den Ortskern zu stärken und somit Krugzell als Wohnort attraktiv zu machen, sowie dadurch soziale Bindungen zu fördern.

Der „Dorfladen Allgäu“ Krugzell eröffnete am 22. Juli 2004. Die bewilligte Fördersumme betrug 13.873 €. Das Konzept Dorfladen Allgäu wurde bereits auf einen weiteren Laden im LAG-Gebiet übertragen: in Probstried (Markt Dietmannsried) hat ein „Dorfladen Allgäu“ eröffnet, der nicht über LEADER+ gefördert wurde.

Quelle: LAG Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e.V. (2007)

Fallbeispiel Vorarlberg

In der LAG Vorarlberg wird der Bottom-up-Ansatz als das entscheidende Kriterium für die Akzeptanz von LEADER in der Bevölkerung angesehen. Die Projektideen müssen aus den Regionen selbst kommen, was durch aktive regionale Akteure weitgehend der Fall ist. Auch der Erfolg von Projekten z.B. zur Vermarktung regionaler Produkte steht und fällt mit der Beteiligung der Bevölkerung. Auf LAG-Ebene funktioniert Bottom-up über die Einbindung aller Teilgebiete im Vorstand in der Reihenfolge (1) Information, (2) Diskussion, (3) Entscheidung, (4) Projektantrag. Alle sind offen füreinander, haben denselben Wissensstand und fühlen sich nicht benachteiligt oder übergangen.

Die Motivation der unmittelbar Betroffenen und Beteiligten wird als gut charakterisiert. Es beteiligen sich zwar grundsätzlich immer dieselben Leute, mit denen etwas zu bewegen ist, wohingegen in der breiten Mehrheit möglicherweise aufgrund gewisser Sättigung und fehlenden Problemdrucks ein gewisses Desinteresse zu konstatieren ist. Eine begrenzte Anzahl von Akteuren ist aber nicht notwendigerweise abträglich, da die Selbstblockade (zu) großer Projektgruppen ein bekanntes Phänomen ist. Eigeninitiative ist also als mentales Problem zu sehen, wobei die Projektförderung und das Programm den Akteuren helfen können, die Mitglieder durch öffentlichen oder finanziellen Druck „bei der Stange“ zu halten. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass dem hohen Ideal einer sich selbst steuernden Region mit hoher Beteiligung aller regionalen Akteure und einem ebenso hohen Selbstorganisationsgrad weder in österreichischen LEADER-Gebieten noch in Regionen anderer EU-Staaten vollkommen entsprochen wird – überall existiert noch viel „work in progress“ (vgl. Fidlschuster 2007: 21).

4.3 Bedeutung für die Region – „So ein Wachrütteln, das tut schon ganz gut“ oder „LEADER hat nur ein marginales Budget, aber kann grundsätzliche Veränderungen bewirken“

Fallbeispiel Oberallgäu

Im Verlauf der Interviews sollten die Experten auch eine Beurteilung und Einschätzung der Bedeutung von LEADER+ für das Gebiet der LAGs vornehmen, beispielsweise inwieweit es die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert, Arbeitsplätze schafft oder für Folgeinvestitionen und Synergieeffekte sorgt.

Arbeitsplätze werden nach Meinung der Experten erhalten, die mögliche Schaffung von Arbeitsplätzen durch LEADER+ wird dagegen eher zögerlich gesehen. Bei der Einschätzung der Folgeinvestitionen durch die durchgeführten Projekte verhält es sich ähnlich. Die meisten Experten sind der Ansicht, dass Folgeinvestitionen aufgrund der Projekte aufgetreten sind, allerdings sind die Investitionen, wie auch die Schaffung von Arbeitsplätzen, von mehreren Einflussfaktoren abhängig, sodass eine eindeutige Zuschreibung zu LEADER+ nicht möglich ist. Eine Reihe von Experten führt den Wirtschaftsbereich Holz auf, bei dem LEADER+ zu einem Bedeutungsgewinn geführt hat, und ist überzeugt, dass vor allem dort Investitionen auf Projekte gefolgt sind und diese somit zum Erhalt ländlicher Strukturen beitragen. Allerdings wird auch betont, dass die Zeitspanne noch zu kurz ist, um solche Effekte messen zu können.

Am ehesten werden dem Programm die Verbesserung der Vernetzung, des Austauschs und der Zusammenarbeit der Akteure zugestanden. In diesem Zusammenhang sind auch neue Formen der Zusammenarbeit aufgetreten. So identifizieren sich die Menschen in der Region nach Meinung der Experten stärker als bisher mit dem Allgäu. Allerdings wird betont, dass die vorhandenen Synergieeffekte durch LEADER+ noch nicht ausreichen.

Obwohl die Gesprächspartner bemängeln, dass ein großer Teil der Projekte auf den Tourismus ausgerichtet war, werden die Projekte als Alternativen zum schneebasierten Tourismus und als Vorbilder angesehen, von denen die Region profitiert. Außerdem konnten Projekte gefördert werden, wie z. B. im Sozialbereich, für die es von den Kommunen kein Geld mehr gab. Weiter wird als bedeutend für die Region eingeschätzt, dass durch LEADER+ neue Ideen umgesetzt wurden, die vielleicht aufgrund des Investitionsrisikos nicht durchgeführt worden wären. Außerdem bleibt durch die Projekte das Geld in der Region, da die Arbeiten durch Betriebe vor Ort umgesetzt werden.

Von den Experten werden zur Bedeutung von LEADER+ für die Region noch Dynamiken und Impulse genannt, die unspezifisch bleiben, aber als besonders eingeschätzt werden. Dazu leistet LEADER+ ihrer Meinung nach einen wesentlichen Beitrag, denn „...so ein Wachrütteln, das tut schon ganz gut“.

Fallbeispiel Vorarlberg

In Vorarlberg wird LEADER als innovatives Programm und als Impulsgeber gesehen, das als explizites Förderprogramm der ländlichen Räume wichtig ist, um die Stadt-Land-Disparitäten nicht weiter wachsen zu lassen. Große Umwälzungen sind zwar nicht zu erwarten, aber eine Stärkung endogener Potenziale durch Bewusstseinsbildung und Zusammenarbeit. Alle Befragten sind der Ansicht, dass LEADER zur Kooperation befähigt, die wiederum einen Schlüsselfaktor für regionale Entwicklung darstellt und als einziges EU-Programm zu mentalem Wandel beiträgt sowie Eigeninitiative und eine Abkehr vom einbahnstraßenartigen Subventionsdenken fördert. Sektoren- und branchenübergreifende Aktivitäten zur Belebung von Wertschöpfungsketten sind ohne ein Programm wie LEA-

DER gar nicht möglich. Einzelpersonen können eine solche Gemeinschaftsinitiative in dieser Hinsicht niemals ersetzen.

Obgleich infrastrukturelle Verbesserungen nur in Ausnahmefällen durch LEADER+ förderfähig waren, wären doch einige Fortschritte ohne die Projektarbeit nicht erzielt worden, wie z. B. der Anschluss des Großen Walsertals an das Breitbandinternet, den die Telekom niemals finanziert hätte.

Die regionale Identität der Vorarlberger konnte sich durch den Blick nach außen schärfen, der Stolz auf das selbst Erreichte auslöst, während gleichzeitig die erfolgreiche Inwertsetzung endogener Potenziale wie der Weißtanne einen gewissen Bewusstseinswandel bewirkt hat. Man wird sich der regionalen Eigenart bewusst, entwickelt diese betreffend eine entsprechende Identität und setzt dies in der Praxis um, wie zahlreiche holzbausierte Kommunalbauten eindrucksvoll belegen.

Bezüglich der Zurechenbarkeit von geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätzen oder gesteigerten Umsätzen werden in Vorarlberg dieselben Vorbehalte geltend gemacht wie im Oberallgäu: Die Realität ist einfach zu komplex, um direkte Effekte ableiten zu können. Gleichwohl können die großen regionalökonomischen Erfolge der „KäseStraße“ und des Holz-Clusters zu einem hohen Anteil den ausschlaggebenden LEADER-Projekten gutgeschrieben werden.

4.4 Der integrierte Ansatz und die Vernetzung der Akteure – „LEADER kann natürlich die Kooperation zwischen den einzelnen Kirchtürmen verbessern. Weil man gezwungen ist, Dinge gemeinsam zu machen“

Fallbeispiel Oberallgäu

LEADER+ möchte durch die Zusammenarbeit verschiedener Sektoren und Ebenen die Planung und Durchführung von Projekten fördern. Die bislang unzureichende Umsetzung des integrierten Ansatzes wird von allen Experten kritisiert. Als Ausnahme wird das Holzforum aufgeführt, in dem die komplette Wertschöpfungskette abgebildet ist.

Die meisten Experten sehen den Aufbau von Wertschöpfungsketten als wichtige Voraussetzung für die Nachhaltigkeit von Projekten, die im Gegensatz zu den investiven Projekten stehen, bei denen kaum unterschiedliche Akteure beteiligt waren. Diese Projekte laufen Gefahr, dass sie nach der Förderung keinen Bestand haben, da sie nicht von mehreren Gruppen getragen werden. Die zu willkürliche Projektwahl wird häufig als Grund aufgeführt, warum der Aufbau von Wirtschaftskreisläufen nicht gelungen ist. Am meisten wird das Fehlen von Akteuren aus Unternehmen, behördlichen Partnern, der Landwirtschaft sowie von Handwerk und Handel bedauert.

Durch die Einbindung verschiedener Akteure erhofft man sich, dass die Projekte auch mehr Beteiligten zugute kommen und dabei möglichst eine Vernetzung zur touristischen Nutzung hergestellt wird. Um aber den Tourismus nicht wiederum zu stark zu betonen, wünscht man sich, dass Akteure aus den Bereichen Gewerbe und Industrie in der nächsten Förderperiode stärker in den Mittelpunkt rücken, um qualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen und somit junge Leute auch in der Region zu halten bzw. diesen nach dem Studium eine Rückkehr in die Region zu ermöglichen.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des integrierten Ansatzes spielt die Vernetzung der Akteure eine wesentliche Rolle. Der LEADER+-Ansatz, der dazu dienen soll, sich zu informieren, vorhandenes Know-how zu nutzen, voneinander zu lernen und gemeinsam zu arbeiten, ist nach Auffassung der Experten insbesondere auf der Allgäu-Ebene (in der vier LAGs in einzelnen Projekten kooperieren) im Wesentlichen auf die Geschäftsführer

der LAGs beschränkt. Der Handlungsbedarf beim Ausbau des allgäuweiten LEADER-Netzwerkes wurde durch die vier Allgäuer LAGs bereits erkannt und es wird versucht, künftig die Kooperation auf weitere Akteure auszuweiten.

Im Hinblick auf die Vernetzung der Akteure werden unterschiedliche Wahrnehmungen deutlich: Auf der kommunalen Ebene wird die Vernetzung mehr im Sinne einer interkommunalen Zusammenarbeit verstanden, auf LAG-Ebene hingegen ist die Vernetzung mehr auf das Gebiet bzw. auf die Region Allgäu bezogen, wobei die LAG sich als Vermittler zwischen den Akteuren versteht. Auf der allgäuweiten Ebene hingegen wird die Vernetzung sehr stark im Zusammenhang mit der Institutionalisierung der Marke Allgäu gesehen. Dabei werden die Allgäuer LAGs als eine gute Ergänzung und als Kommunikator zwischen der kommunalen und der regionalen Ebene hervorgehoben. Allerdings muss hierzu die Koordination der allgäuweiten Zusammenarbeit besser gebündelt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass man nicht zu viele Zirkel schafft und es auch nicht immer sinnvoll ist, alle Themen auf die allgäuweite Ebene zu heben. Die Notwendigkeit der stärkeren allgäuweiten Vernetzung der Akteure wird von den Allgäuer LAGs bereits in Form eines „Netzwerks Regionalentwicklung Allgäu“ angegangen.

Fallbeispiel Vorarlberg

Als musterhaft umgesetzt bezeichnen die Befragten den von LEADER so gewollten integrierten Ansatz beim Holz-Cluster (vgl. Abb. 4). Aber auch in Vorarlberg gibt es in dieser Hinsicht negative Erfahrungen. So funktioniert der integrierte Ansatz bei der Zusammenarbeit von Landwirtschaft und Tourismus im Montafon nur sehr schlecht. Häufig fehlt vonseiten der Landwirtschaft – möglicherweise wegen einer gewissen Subventionsmentalität – die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, andererseits ist das Produktspektrum eher mager und die Mengen würden niemals zur Versorgung der touristisch intensiv genutzten Region ausreichen.

Abb. 4: Projektbeispiel 2: Das Vorarlberger Holz-Cluster

Das Vorarlberger Holz-Cluster bezeichnet eine branchen- und sektorenübergreifende Wertschöpfungskette, die maßgeblich durch eine Reihe von LEADER-Projekten aus dem Themenkreis „Begegnungen mit Holz“ gebildet werden konnte. Das Projekt „Weißtanne“ zielte in transnationaler und überregionaler Zusammenarbeit mit den LAGs Westallgäu und Nordschwarzwald, die ebenfalls über große Tannenbestände verfügen, auf eine signifikante Imageverbesserung der lange verkannten Baumart ab. Bestehende Vorurteile bezüglich der Verarbeitungsmöglichkeiten des Weißtannenholzes konnten kommunikativ abgebaut werden und ansehnliche Vorzeigeprojekte führten zu einem regelrechten Architekturtourismus in den Bregenzer Wald, wo seit 2002 mit einem Mal sehr viel Weißtanne verbaut wird. In enger inhaltlicher und wirtschaftlicher Verknüpfung dazu stehen die Projekte „Holzbau Kunst“ und „Holzbau Zukunft“. Projektträger ist die im Zuge des Projekts in 2000 gegründete dauerhafte Kooperation, die gemeinnützige Qualitätsgemeinschaft Vorarlberger Holzbau reg. Gen.m.b.H. (QG-Holz) deren 82 Mitglieder Waldbesitzer, Sägebetriebe, Zimmerer, Holzverarbeiter, Architekten und Zulieferer sind.

Der Vorarlberger Holzbaupreis wird seit 2001 alle zwei Jahre durchgeführt und genießt hohes Ansehen im In- und Ausland. „Holzbau-Kunst“ stimulierte eine Reihe weiterer Initiativen wie „Weißtanne“, „Bergholz“, sowie „Holz-Kultur“. Vier Preisverleihungen mit insgesamt 160 Bewerbern (Bauherrn, Planer, Ausführende) wurden bislang durchgeführt. Das Land Vorarlberg gilt mittlerweile als führende Region in Sachen Holzbauarchitektur und Design. Die Nachfrage für Bauen mit Holz wurde verdoppelt; ca. 60 öffentliche Bauten (Gemeindezentren, Schulen, Sozialeinrichtungen) sind mit dominanten Holzanteilen errichtet. Bislang konnte eine Steigerung der forstlichen Nutzung von 60.000 Festmeter (Fm) pro Jahr verzeichnet werden. Dies bedeutet unter Berücksichtigung der 1. und 2. Wertschöpfungsstufe (Forstbetriebe und Sägewerke) eine Steigerung um 6,6 Mio. €. Es erfolgten 35 Betriebserweiterungen, 60% mehr Branchenumsatz, 40% mehr Export (auf 34 Mio. €) und 15% mehr Mitarbeiter. Die Position der sehr kleingewerblichen strukturierten Vorarlberger Holzbaubetriebe auf einem von globalem Wettbewerb geprägten Markt konnte erheblich verbessert werden.

Quelle: CIPRA (2005a; 2005b); Leader Vorarlberg (2005a; 2005b); Ölz/Hausladen (2005)

Überregionale Probleme, wie die gemeinsame Inwertsetzung der Weißtanne im Westallgäu, dem Nordschwarzwald und Vorarlberg, können dank LEADER bewältigt werden. Zu den Vorteilen grenzüberschreitender Projekte wie z.B. „Weißtanne“ zählen der Aufbau von Kontakten und Netzwerken, die Zusammenarbeit (z.B. Bündelung von Holz-mengen, Schlägerung, Verarbeitung), die Herstellung von Vermarktungskontakten, die Imageverbesserung regionaler Produkte, Marktausdehnung und -erschließung, sowie das Kennenlernen gegenseitiger Projekte, Problemlagen und Bedürfnisse.

Dabei erschließen Offenheit und Erfahrungsaustausch neue Absatzmärkte und bringen keine Nachteile – etwa durch das schlichte Imitieren erfolgreicher Ideen. Anscheinend fürchtet man nicht, allfälliger Alleinstellungsmerkmale verlustig zu gehen: Wenn das Image und die Nachfrage nach regionalen Produkten in vielen Regionen steigt, nützt das allen Produzenten. Zudem gilt, dass wer bei LEADER mitmacht, offen sein muss. Die Publikationspflicht und ansonsten erfolgende Streichung der Förderung untergraben mögliche Geheimniskrämerei erfolgreich. In Vorarlberg findet sich aber auch eine Gegenposition: der verbreitete Architekturtourismus³ greift viele neue Ideen ab, führt aber nicht zu Exporterfolgen für den Holzbau, was gewisse Frustration in der Branche bewirkt.

Die Kooperationsbereitschaft kleiner und mittelständischer Unternehmen unterliegt deutlich spürbaren Grenzen: Zwar leiht man sich gegenseitig Maschinen oder auch einmal Mitarbeiter aus, das Maximum einer anzustrebenden virtuellen Firma sind aber gemeinsame Marketing- und Lobbying-Organisationen. Einer weiteren Spezialisierung steht persönlicher Stolz der Betriebsleiter im Weg, die ihre Betriebe gerne als vollwertige Unternehmen erhalten möchten.

Vielleicht am wichtigsten ist, dass der integrierte Ansatz zu einer von allen Experten bemerkten Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit der Entscheidungsträger führt: Leute werden zusammengebracht, sitzen erstmals an einem Tisch, empfinden sich nicht als Wettbewerber, sondern unterstützen sich gegenseitig und tauschen sich aus. Das „Kirchturm-Denken“ kann mit Hilfe der katalytischen Wirkung von LEADER-Projekten zumindest reduziert werden. Der These, dass manche Projekte nicht mal einen langfristigen oder messbaren Nutzen einbringen, aber verhältnismäßig kostengünstig die regionale Zusammenarbeit verbessern, indem sie im Zuge des Projektes die regionalen Bürgermeister beispielsweise eines Tales an einen Tisch bringen, wird von den Befragten einhellig zugestimmt.

4.5 Projekte – „Es war a bisserl unsortiert das Ganze“ oder „Wenn man dann mal irgendetwas in den Sand setzt, dann war's eben auch nur die Hälfte“

Fallbeispiel Oberallgäu

Im Rahmen der Förderung durch LEADER+ wurden im Gebiet der LAG Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e.V. rund 40 Projekte bewilligt. Was bei den durchgeführten Projekten der LAG von allen Experten bemerkt wird, ist, dass „... die Projekte ... schon sehr kunterbunt [waren]“.

Die nicht erkennbare Linie bei den Projekten wird dadurch begründet, „... dass man am Anfang der Förderperiode einfach das eine oder das andere hat laufen lassen, um die Akteure ins Boot zu holen, um auch zu zeigen, da kommt was in Bewegung“. Den Projekten wird im Laufe der Förderperiode allerdings eine kontinuierliche Qualitätsverbesserung

³ Rüf (2007) spricht von etwa 40.000 Besuchern pro Jahr.

rung attestiert. Die Experten erachten es als wichtig, künftig eine klare, einheitliche Linie in der Projektauswahl zu verfolgen, da sie sich davon auch eine Verbesserung des Images von LEADER+ in der Öffentlichkeit versprechen. Zudem sollten weniger Einzelprojekte durchgeführt werden und mehr auf die Vernetzung und den integrierten Ansatz geachtet werden.

Bei der Beurteilung des innovativen Charakters der Projekte scheiden sich die Geister, was allerdings auf ein unterschiedliches Innovationsverständnis zurückzuführen sein dürfte. Auf der einen Seite bewerten die Experten die Projekte als interessant, halten aber den Begriff Innovation für zu hoch gegriffen. Auf der anderen Seite sind manche Gesprächspartner vom innovativen Charakter der Projekte überzeugt, wobei Innovation hierbei aber auch nicht näher konkretisiert wird. Auf jeden Fall sind sich alle einig, dass es Projekte gibt, bei denen die LEADER+-Idee verwirklicht wurde, nur jeweils eine Anschubfinanzierung zu leisten. Allerdings betonen die Experten immer wieder, dass es auch Projekte gab, bei denen es nicht funktioniert hat. Die Tragfähigkeit eines Projektes sei stark von demselben abhängig bzw. vom Engagement des Projektträgers. Bei der Einschätzung des Vorbildcharakters der Projekte verhält es sich ähnlich. Einige Experten sind der Meinung, dass manche Projekte sich auch in andere Regionen übertragen lassen, wie z.B. das Dorfladenkonzept (vgl. Abb. 3) oder die Holzvermarktung.

Fallbeispiel Vorarlberg

In der LAG Vorarlberg war ein Hauptziel der Projektarbeit die Ausrichtung der Projektthemen speziell auf die Regionen und ihre Bedürfnisse, wobei die einzelnen Schlüsselthemen wie z.B. „Begegnungen mit Holz“ oder „Wasser“ dem dafür prädestinierten Bregenzer Wald oder dem Montafon zugewiesen wurde. Obwohl sich diese Schwerpunktsetzung bewährt hat, will man für die kommende Förderperiode davon abweichen, da Querschnittsthemen wie „regenerative Energien“ nicht so regionalspezifisch zu verorten sind. Wie am Beispiel des erfolgreichen Holz-Clusters oder der bekannten „Käsestraße Bregenzerwald“ exemplifiziert, gibt es in Vorarlberg eine Reihe von mittlerweile selbsttragenden Projekten. Daneben existieren aber auch einige Projekte, die nach Auslaufen der Förderung nicht mehr weitergeführt werden, sei es, weil sie sich als nicht wirtschaftlich tragfähig genug erwiesen haben oder sei es, weil sie von Anfang an nicht darauf angelegt waren. Dies gilt insbesondere für Projekte aus dem Bereich Bewusstseinsbildung und Stärkung regionaler Identität, die als explizite Funktion von LEADER betrachtet werden und deshalb nicht zwangsläufig profitabel sein müssen. Es wird selbstkritisch argumentiert, dass die Gefahr des Scheiterns den Projekten immanent ist und man damit leben muss, wie auch Unternehmen mit ihren unterschiedlichen Strategien nicht immer erfolgreich sind. Gerade deshalb aber sind die LEADER-Förderungen so wertvoll, da sie den Erfolgsdruck von Projekten mindern und kreative Ideen erst ermöglichen, da das finanzielle Risiko überschaubarer, weil es geteilt wird.

5 Diskussion der Unterschiede zwischen Oberallgäu und Vorarlberg

Wie sich aus den empirischen Befunden ableiten lässt, sind die von LEADER im Bregenzer Wald bzw. in Vorarlberg bewirkten positiven Veränderungen der regionalen Kooperationskultur, der Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten aus endogenen Ressourcen und Potenzialen und die damit eng verbundenen Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsstruktur (Erhalt, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen) bereits deutlicher feststellbar als im Oberallgäu. Vorarlberg hat sich über Österreich hinaus den Ruf einer Innovationsregion erworben, was sich an der regen Beteiligung an den organisierten Exkursionen zu erfolgreichen Beispielprojekten der Regionalentwicklung zeigt. Zusammengefasst „läuft in Vorarlberg einiges besser“, wie ein Interviewpartner äußert.

Für die dargelegten Unterschiede zwischen dem Oberallgäu und Vorarlberg lassen sich, was die Ausprägung erfolgreicher Regionalentwicklungsprojekte und Auswirkungen des LEADER+ Programms anbelangt, folgende Begründungsfaktoren anführen (für allgemeine Erfolgsfaktoren vgl. Anhang 2):

- Lange Tradition des Montafon als erste Regionalplanungsgemeinschaft in Österreich. Der bereits seit 1832 existierende „Stand Montafon“ übernimmt als Gemeindeverband der zehn Montafoner Kommunen bis heute wichtige Aufgaben. Regionale Kooperation und Zusammenarbeit wird also seit vielen Jahrzehnten bereits aktiv gelebt.
- Positive Rolle des ersten LAG-Geschäftsführers: Von allen Befragten hervorgehoben wird das Anknüpfen an bestehende Strukturen und die Nutzung vorhandener Erfahrungen mit Förderprojekten, die sich in diesem Fall nicht nur auf LEADER II (seit 1997), sondern bis in die 1980er-Jahre erstrecken.
- Professionelle Unterstützung des LAG-Managements: Die enge Zusammenarbeit mit einem spezialisierten Büro in Bereichen wie Sitzungsorganisation, Backoffice, Protokollierung und Projektabrechnung entlastet und unterstützt die LAG-Geschäftsführung, was im Oberallgäu nicht der Fall ist.
- Akutere Problemlage durch kleine Strukturen: Obwohl Vorarlberg insgesamt als prosperierender Wirtschaftsraum gelten kann, waren vor allem die landwirtschaftlichen und holzverarbeitenden Betriebe den Konkurrenzereisahrungen des gemeinsamen Binnenmarktes nach dem EU-Beitritt 1995 sowie der zunehmend globalen Märkte wegen ihrer extremen Kleinstrukturiertheit⁴ stärker ausgesetzt als im Oberallgäu. Deshalb ergab sich früher der Zwang zu Kooperation und neuen Wegen der Regionalvermarktung.
- Ausgeprägtes Regionalbewusstsein in Vorarlberg: Das westlichste österreichische Bundesland ist vom Rest des Landes durch hohe Gebirgsketten getrennt und funktional eher mit Deutschland oder der Schweiz vernetzt. Durch die räumliche Trennung vom Rest Österreichs und die kulturelle Nähe zu den Nachbarregionen fühlt man sich als selbstständige Einheit und hat – auch in Abgrenzung zum „roten Wien“ – eine spezielle Identität als „schwarz regiertes Muster-Ländle“ entwickelt.
- Vorteile, nur eine LAG im ganzen Bundesland zu haben: Zwischen den Landesstellen und der einzigen LAG ergibt sich wegen der Kleinheit des Landes ein enger und intensiver Kontakt. So konnten die Projekte in einer einzigen Anhörung mit den jeweils zuständigen Ministerialbeamten direkt diskutiert und variiert sowie die vorhandenen Mittel besser ausgenutzt werden.
- Höhere Fördersätze: Während im Oberallgäu die Förderhöchstgrenze bei 50 % lag, wurden in Vorarlberg im Durchschnitt 60 % als Summe von EU-, nationaler Förderung und Landesförderung erreicht. Das Maximum waren dort 75 %. Dadurch sinkt der von Gemeinden oder Projektpartnern aufzubringende Eigenanteil, was größere Gestaltungsspielräume eröffnet.
- Positive Wirkungen in Vorarlberg sichtbarer aufgrund längerer Laufzeit: Immer wieder wurde von den Befragten darauf hingewiesen, dass LEADER+-Projekte Zeit benötigen, ihre Wirkung auf regionale Wirtschafts- und Kooperationsstrukturen zu ent-

⁴ Die durchschnittliche Betriebsgröße von Milchviehhaltern im Bregenzer Wald liegt bei lediglich neun Kühen und 8 ha Hofweiden (vgl. KäseStrasse Bregenzerwald 2007), die durchschnittliche Beschäftigtenzahl von Zimmereibetrieben in Vorarlberg bei elf (vgl. CIPRA 2005a,b; LEADER Vorarlberg 2005a, 2005b).

fallen. Vorarlberg ist in Teilen bereits seit 1997 bzw. 2001 LEADER-Region und weist damit einen deutlichen Vorsprung gegenüber dem Oberallgäu auf.

- Größere Erfahrung der Akteure: Eine sehr große Rolle spielt auch der gewachsene Erfahrungsschatz nicht nur der LAG-Leitung und des Stand Montafon, sondern der einzelnen LEADER-Akteure (Stichwort: „Lernende Region“). Für Leute aus Gemeinden und Vereinen *„ist es heute selbstverständlich ... zu einer Sitzung [zu] kommen und wirklich moderiert, strukturiert und zügig [zu] arbeiten. ... Sie haben gelernt, wie man miteinander umgeht, sich verständigt – man versteht einander, was man meint... So war es ... möglich ... bei den ... Projekten, wo es um gemeinsames Vermarktungsmanagement ging, die Leute zusammenzubringen“* (LAG Management Vorarlberg).

6 Generelle Entwicklungshemmnisse

Aus den Aussagen der befragten Experten lassen sich eine Reihe von generellen Entwicklungshemmnissen herausarbeiten:

Entwicklungshemmnis 1: Künftig möglicherweise niedrigere Fördersätze

Niedrigere Fördersätze im Zuge der anstehenden neuen Förderperiode bis 2013 dürften es der LEADER-Gruppe in Vorarlberg in Zukunft nicht leicht machen, wie bisher Prozesse und Projekte umzusetzen, die bis zu 75 % Förderung erhalten haben.⁵ Deshalb könnten künftige Projekte mehr an rasch einsetzenden Investitionen bzw. Profiten orientiert sein – wirtschaftliche Interessen werden möglicherweise über Projekte zur Bewusstseinsbildung oder Stärkung regionaler Identitäten und Kulturen obsiegen.

Entwicklungshemmnis 2: Mangelhafte Einstellung einzelner Akteure kann Projekte gefährden

Projekte können am Profitdenken, an Ignoranz und fehlender Transparenz einzelner Akteure scheitern, auch wenn alle übrigen Akteure gut mitziehen. Problematisch wird es, wenn Projektträger LEADER lediglich als bequeme Finanzierungsquelle ansehen, ihnen ansonsten aber wenig an Zusammenarbeit liegt oder wenn sie durch persönliches Profitdenken die Wirtschaftlichkeit von regionalen Produkten gefährden. Dieses allgemeine gesellschaftliche Problem ist keinesfalls LEADER-spezifisch. Vielmehr haben derartig angelegte Projekte durch die Strukturen von LEADER schlechte Chancen. Trotzdem sollten von den Entscheidungsgremien Themen und Projekte noch gründlicher analysiert werden und die Sinnfrage sollte gestellt werden, wenn solche Einstellungen absehbar sind bzw. sich offensichtlich nicht als überwindbar abzeichnen.

Entwicklungshemmnis 3: „Stuck in the middle“

Wie die Erfahrungen in den LAGs zeigen, haben relativ wohlhabende Regionen wie Vorarlberg keine Schwierigkeiten, die notwendige Kofinanzierung zu leisten. In sehr strukturschwachen Regionen, in denen die Höchstfördersätze der ehemaligen Ziel 1-Förderung gelten, gibt es diese Probleme aufgrund großzügigerer Förderbestimmungen ebenfalls nicht. Kritisch wird es folglich für Gebiete „dazwischen“, die weder als besonders wohlhabend noch arm charakterisiert werden können. Sie können die Kofinanzierung häufig nicht aus Eigenmitteln aufbringen, fallen aber andererseits auch nicht unter die höheren

⁵ Für Bayern trifft das nicht zu.

Fördersätze und nehmen somit eine klassischerweise festgefahrene „Stuck in the middle“-Position ein.

Entwicklungshemmnis 4: Diskontinuität von Strukturen

Fehlende organisatorische und personelle Kontinuität trifft typischerweise mit dem Wechsel von Förderperioden zusammen und kann auch die Gebietsabgrenzung tangieren. Es wird bemängelt, dass man nicht stärker versucht, auf vorhandenem Wissen und Erfahrungen aufzubauen, sondern stattdessen häufig die Strukturen zerschlägt und quasi „*das Rad neu erfinden*“ muss – gerade was den Aufbau funktionierender Organisationseinheiten und den zeitraubenden Verwaltungsaufwand betrifft. Besonders für funktionstüchtige Netzwerke ist aber die Wahrung von Kontinuität eine sehr wichtige Grundbedingung. Dies gilt auch für Neuwahlen mit resultierenden Bürgermeisterwechseln während der Förderperiode, weshalb es zu den Aufgaben und Herausforderungen der LAGs gehört, die neuen Partner entsprechend einzubinden.

7 Allgemeine Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlung 1: Stärkere Einbindung der Bürger (v. a. der Landwirte) in Aktivitäten der LAGs

In den Gremien der LAGs dominieren trotz Vorgaben der EU bezüglich Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner kommunale Akteure. Auch wenn die stärkere Einbeziehung der Bürgerschaft einen höheren Verwaltungs- und Abstimmungsbedarf mit sich bringt, darf diese nicht außen vor bleiben. Neue Konzepte für ländliche Regionen wie LEADER+ müssen den sozioökonomischen Folgen des Strukturwandels der Agrarwirtschaft begegnen (Jobst 1987: 177 ff.). Deshalb wendet sich LEADER+ von der reinen Subventionierung landwirtschaftlicher Produktion ab, da zur nachhaltigen Stärkung der ländlichen Räume Alternativen dazu gefunden werden müssen. So profitiert von der LEADER+-Förderung im Gegensatz zu den Direktzahlungen ein wesentlich größerer Personenkreis. Zudem sollten den Landwirten Alternativen zur Nahrungsmittelproduktion aufgezeigt werden. Die Zukunft ländlicher Räume muss ganzheitlicher gesehen werden, und so ist es notwendig, auch die Bevölkerung der ländlichen Räume in die Gremien der LAG mit einzubeziehen. Dabei darf jedoch nicht auf die Landwirtschaft verzichtet werden, sondern sie muss künftig gezielt in die Regionalentwicklungsprozesse mit eingebunden werden.

Handlungsempfehlung 2: Förderung der Bewusstseinsbildung, dass aktives Handeln notwendig ist, und positivere (Außen-)Darstellung der EU als Initiatorin des LEADER-Programmes

Da der Beitrag von LEADER+ zum Abbau von Entwicklungsrückständen, zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen nur schwer messbar ist, liegt für die Befragten die größte Bedeutung des Programms in der Aktivierung der Menschen und der Bewusstseinsbildung. Es wird vermittelt, dass man sich mit der Zukunft auseinandersetzen muss, um frühzeitig Strategien für die künftige Entwicklung der Region ausarbeiten zu können.

Bei großen Anteilen der Bevölkerung überwiegt die Skepsis vor den abstrakten Ideen der Europäischen Integration und den teilweise undurchschaubaren Verwicklungen der Brüsseler Bürokratie. Die Verantwortung für dieses eher negative Bild der EU und ihrer Programme tragen auch politische Akteure, die häufig den „Schwarzen Peter“ für unpopuläre Entscheidungen und Maßnahmen an die EU weiterreichen. Deshalb sollte für eine bessere Akzeptanz von EU-Programmen wie LEADER eine positivere Darstellung der EU und

der ihr zugrunde liegenden Ideen und Vorstellungen in der Öffentlichkeit, besonders vonseiten politischer Entscheidungsträger und weiterer Multiplikatoren, erfolgen.

Handlungsempfehlung 3: Geringere Fokussierung auf einzelne Sektoren, stärkere Einbindung der Wirtschaft und gezielter Aufbau von Wertschöpfungsketten

Durch den integrierten Ansatz soll die Planung und Durchführung von Projekten durch die Zusammenarbeit verschiedener Sektoren und Ebenen gefördert werden. Integrierte ländliche Entwicklung darf nicht schwerpunktmäßig einen Sektor forcieren, sondern muss immer holistisch die Komplexität des Gesamtsystems ländlicher Entwicklungschancen berücksichtigen. Es geht um die Mobilisierung des Potenzials der bislang nicht innovierenden Unternehmen und die Stimulierung von Firmengründungen aus der Region heraus. Deshalb sollten unternehmerische Akteure bewusst mit in die Prozesse der LAG einbezogen werden (vgl. Fonseca/Maier 2003). Die Notwendigkeit des Aufbaus regionaler Wirtschaftskreisläufe als wichtiges Element nachhaltiger Regionalentwicklung muss erkannt werden, wobei insbesondere die für ländliche Räume charakteristische Landwirtschaft im komplementären Zusammenspiel mit Handwerk, Gewerbe und/oder Tourismus einbezogen werden sollte.

Handlungsempfehlung 4: Verstärkter Ausbau regionaler Zusammenarbeit und Vernetzung – nicht nur auf LAG-Ebene

Der Aufbau von Netzwerken zu Informations-, Koordinations- und Kooperationszwecken gewinnt zunehmend an Bedeutung, denn die Wettbewerbsfähigkeit eines Standorts hängt nach dem Verständnis des Cluster-Konzeptes davon ab, wie dort Wissen generiert, verbreitet und genutzt werden kann. Im Gebiet der LAGs hat LEADER+ die Zusammenarbeit, Vernetzung und Kooperation gefördert. Durch gemeinsame Projekte von LAGs einer Region können die Menschen mehr mit ihrer Region verbinden. Die interkommunale Zusammenarbeit kann weiter ausgebaut werden. Das weit verbreitete „Kirchturm-Denken“ stellt sich zu Anfang als sehr hinderlich dar, weil zunächst politische Rivalitäten überwunden werden müssen. Im Laufe der letzten Förderphase gab es auch neue Formen der Kooperation innerhalb der Region, durch die teilweise Synergien geschaffen wurden.

Ziel muss es künftig sein, diese überregionale Zusammenarbeit auch auf andere Ebenen auszuweiten – schon alleine weil das Einhalten von administrativen Grenzen nicht immer möglich ist. Man sollte dabei allerdings berücksichtigen, dass es nicht für alle Projekte sinnvoll ist, diese auch auf einer höheren Ebene umzusetzen. Die LAG kann eine verbindende Ebene zwischen den überregional agierenden, speziell ausgerichteten Kooperationen wie dem Regionalmarketing und der kommunalen Ebene bilden. Allerdings ist hierzu eine bessere Bündelung der Aktivitäten notwendig, um nicht noch mehr Gesprächszirkel zu schaffen und parallel laufende Maßnahmen zu verhindern.

Handlungsempfehlung 5: Erarbeitung einer einheitlichen Projektstrategie

LEADER-Programme hinterlassen in der Öffentlichkeit manchmal einen diffusen, beliebigen Eindruck, da es bisweilen an einer einheitlichen Linie mangelt, die künftig stringent entwickelt und bei der Projektumsetzung konsequent durchgehalten werden muss. Durch das Vorhandensein eines weithin erkennbaren Zusammenhangs zwischen den Projekten könnte das Profil von LEADER deutlich geschärft werden, zumal dieses Ziel komplementär zur Umsetzung des integrierten Ansatzes wäre. Dabei kann es eine sinnvolle Strategie sein, wie es in Vorarlberg während LEADER+ vorexerziert wurde, spezielle Themenkomplexe einzelnen Regionen zuzuweisen, die dafür von ihren Potenzialen her prädestiniert sind. Bei expliziten Querschnittsthemen ist dies selbstverständlich nicht ratsam.

Was die geforderte Innovativität der Projekte angeht, ist die Subjektivität des individuellen Innovationsbegriffs zu berücksichtigen, demzufolge alles für die Region als solche als Innovation gewertet werden kann.

Handlungsempfehlung 6: Projekten muss die nötige Zeit und eine langfristige Perspektive zugestanden werden, damit sie ihre Wirkung voll entfalten können

Bei zahlreichen LEADER-Projekten, die auf Bewusstseinsbildung oder die Entfaltung branchenübergreifender Wertschöpfungsketten abzielen, zeigen sich die Wirkungen nicht in kurzfristiger Perspektive. Deshalb ist Geduld in diesem Kontext eine notwendige Tugend, und vorzeitige, quantitativ angelegte Evaluationen sind möglicherweise verfrüht. Weiterhin könnte eine gezielte Nachbetreuung oder eine abschmelzende Förderung die nachhaltigen Erfolgsaussichten etlicher Projekte verbessern und im Sinne konstruktiver Wettbewerbsanreize die Projektträger weiter anspornen – z. B. dadurch, dass eine ausgewählte Anzahl der „besten“ Projekte in der Folgeperiode weitergefördert bzw. nachbetreut wird. Zudem dürfen die mit dem LEADER-Programm verknüpften und kommunizierten Erwartungen nicht zu hochgeschraubt werden. Sie müssen in einem realistischen Maßstab gehalten werden.

Handlungsempfehlung 7: Die Bedeutung einzelner Persönlichkeiten und der Einbezug regionalen Know-hows sind zu berücksichtigen

Zur erfolgreichen Umsetzung der regionalen Entwicklungskonzepte in den LAGs ist es von entscheidender Bedeutung, dass in der Region verwurzelte, aktive und mit spezifischen Kenntnissen ausgestattete Akteure einbezogen und als Leitfiguren für das LEADER-Projekt gewonnen werden können. Als Aufgabe der LAG-Leitungsebene kann es angesehen werden, die richtigen Leute beim richtigen Thema zum richtigen Zeitpunkt ins Spiel zu bringen und gemeinsam mit ihnen die besten Strategien abzuleiten. Im selben Zusammenhang kommt es ebenfalls sehr auf die Stimmung zwischen den Akteuren an, die die gemeinsame Arbeit zum Positiven, aber auch zum Negativen beeinflussen kann.

Danksagung

Die Autoren danken den beiden LAG-Geschäftsführern Dr. Sabine Weizenegger (Oberallgäu) und DI Bernhard Maier MSc (Vorarlberg) für ihre Unterstützung, den Experten für ihre Gesprächsbereitschaft sowie der Akademie für Raumforschung und Landesplanung für die Finanzierung der Feldaufenthalte.

Anhang 1: LEADER+Programm (2000–2006)

<p>Programmart GI der EU, mit der innovative Projekte in ländlichen Räumen finanziert werden.</p> <p>Geltungsbereich nach Vorgabe der EK:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ländliche Gebiete mit bis zu 120 Einwohnern je km², – kohärente und homogene Gebiete und – Gebiete mit 10.000 bis 100.000 Einwohnern (kritische Masse). <p>Grundlegende Ansätze <i>Territorialer Ansatz:</i> Regionale Besonderheiten als Chance für ein eigenständiges Profil entdecken und entwickeln. <i>Bottom-up-Ansatz:</i> Die dazu notwendige, breite Bürgerbeteiligung mit demokratischen Spielregeln organisieren. <i>REK:</i> Mit privaten und öffentlichen Akteuren eine Strategie erarbeiten, wie der Entwicklungsrückstand abgebaut, positive Entwicklungen verstärkt und Marktnischen gefunden werden können. <i>Integrierter Ansatz:</i> Durch die Zusammenarbeit verschiedener Sektoren und Ebenen die Planung und Durchführung von Projekten fördern. <i>Vernetzung der Akteure:</i> Informieren, vorgehandenes Know-how nutzen, voneinander lernen und gemeinsam arbeiten.</p>	<p>Leitthemen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einsatz neuer Know-hows und neuer Technologien, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit regionaler Erzeugnisse und Dienstleistungen, – Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität, – Aufwertung lokaler Erzeugnisse, Erleichterung des Marktzuganges, vor allem für Kleinbetriebe und – nachhaltige Nutzung des natürlichen und kulturellen Potenzials. – Die Entwicklungskonzepte einer LAG konzentrieren sich auf ein bis zwei dieser Themenfelder. <p>Förderschwerpunkte</p> <ul style="list-style-type: none"> – Förderung gebietsbezogener, integrierter Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter aufgrund des Bottom-up-Ansatzes und der horizontalen Partnerschaft (Titel 1), – Förderung der gebietsübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit (Titel 2) und – Vernetzung der ländlichen Gebiete und deren Akteure innerhalb der EU, unabhängig davon, ob sie im Rahmen von LEADER+ gefördert werden (Titel 3). 	<p>Umsetzung auf EU-Ebene Leitlinien-konforme Programmvorschlüsse der Länder an die Kommission mit:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Stärken/Schwächen-Profil und Darstellung der Entwicklungschancen des Gebietes, – Darstellung der spezifischen Ziele und Strategien zur Verwirklichung dieser sowie die Verknüpfung mit den Hauptmaßnahmen, – Nachweis der Kohärenz der Maßnahmen, deren zusätzlichen Nutzen und Auswirkungen auf die Umwelt, – Definition der Ziele der einzelnen Titel, der Schwerpunkte in Titel 1 und die Maßnahmen zur Durchführung der einzelnen Titel mit den erwarteten Wirkungen sowie – Hinweise zur Durchführung einer ex-ante-, Zwischen- und ex-post-Bewertung. <p>Definition der Auswahlverfahren, Auswahl der Zahl der begünstigten LAGs durch die Mitgliedstaaten und Genehmigung der Mitgliederstaatenprogramme durch die Kommission.</p>	<p>Umsetzung auf nationaler bzw. Programmebene Auswahl der LAGs auf Programmebene anhand eines REKs mit den folgenden Anforderungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abgrenzung und Lage des Gebietes (10.000 bis 100.000 Einwohner, 120 Einwohner je km²), – Bestandsaufnahme, – Stärken/Schwächen-Analyse, – LAG (im Gebiet ansässig, mindestens 50 % Wirtschafts- und Sozialpartner auf der Entscheidungsebene, angepasste Rechtsformen (z. B. e.V., GmbH) oder Übertragung der Aufgaben an einen Partner, Kompetenznachweis durch Transparenz und Klarheit bei Zuweisung von Aufgaben und Zuständigkeiten), – Leitbilder und Ziele, – integrierter Ansatz, – Entwicklungsstrategie, – Umweltschutz und Nachhaltigkeit, – Pilotcharakter und Übertragbarkeit, – Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten, – Beschreibung der Handlungsfelder, – Projektplanungsübersicht mit Monitoring-Indikatoren und Finanzierungsplan.
---	---	--	---

Quelle: Darstellung nach EK (2000: 5 ff.)

Anhang 2: Erfolgskriterien für LEADER-Projekte der LAG Vorarlberg

Nach Erfahrungen der LAG Vorarlberg können folgende Punkte als Erfolgskriterien für LEADER+-Projekte angesehen werden (vgl. NEUHAUSER 2007a u. b).

Ein erfolgreiches Projekt

- verbessert die Lebensqualität und bietet neue Chancen und Möglichkeiten,
- ist in der Region bekannt, wird wahrgenommen und ist fühlbar,
- bringt Menschen zusammen, initiiert neue Kooperation(en),
- ermöglicht Entwicklung in/für die Region (ökonomisch, ökologisch, kulturell...),
- bleibt auch über die Förderperiode hinaus am Leben,
- ermöglicht die Implementierung von Neuerungen (Innovation),
- eröffnet Wettbewerbsvorteile, vielleicht sogar Alleinstellungsmerkmale für die Region,
- verbessert das interne und externe Image der Region,
- braucht Zeit sich zu entwickeln,
- gibt es, da die richtigen Personen zusammenfinden und sich jemand verantwortlich fühlt,
- erreicht Lösungsansätze für reelle Probleme,
- erlaubt Flexibilität und ermöglicht Unvorhergesehenes,
- kann Entscheidungsträger (Politiker, Autoritäten) überzeugen, die Unterstützung leisten,
- involviert finanzstarke Partner mit politischem Einfluss und
- funktioniert dank regelmäßiger Kontakte zu Ämtern und öffentlichen Stellen.

Literatur

- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) (2006): Gemeindedaten 2006. CD-ROM-Ausgabe. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (STMLF) (2001): Gemeinschaftsinitiative LEADER+ im Freistaat Bayern. Programm 2000-2006. http://www.StMLF.bayern.de/landentwicklung/leader/12722/linkurl_0_31_0_0.pdf (Abrufdatum: 9.5.2007)
- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (STMLF) (2006): LEADER+ in Bayern. <http://www.StMLF.bayern.de/landentwicklung/leader/12722/#Bayerisches%20LEADER+-Programm> (Abrufdatum: 5.5.2007).
- CIPRA (Hrsg.) (2005a): Holzbau-Kunst. <http://www.cipra.org/de/competition/franz> (Abrufdatum: 31.10.2007)
- CIPRA (Hrsg.) (2005b): Holzbau-Kunst. <http://www.cipra.org/de/zukunft-in-den-alpen/wettbewerb/holzbau> (Abrufdatum: 31.10.2007)
- Europäische Kommission (EK) (Hrsg.) (1994): Leitfaden der Gemeinschaftsinitiativen 1994-1999. Luxemburg.
- Europäische Kommission (EK) (Hrsg.) (1995): Europa 2000+. Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung. Luxemburg.
- Europäische Kommission (EK) (Hrsg.) (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C139. Brüssel.
- Fidlschuster, L. (2007): LEADER+: Innovative und integrierte Strategien für ländliche Regionen. In: SIR (Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen)-Mitteilungen und Berichte, Nr. 33, S. 17-26.
- Fonseca, M.; Maier, J. (2003): Chances of the New EU Regional Policy for Peripheral Areas – the Case Studies of LEADER. In: Papers and Proceedings of the International Conference of Regional Science in Angers. Angers, S. 520-529. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/presentations04/fonseca.pdf> (Abrufdatum: 13.11.2007)

- Geissendörfer, M. (2005): Evaluation von Programmen und Konzepten der ländlichen Strukturentwicklung dargestellt an der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER. München.
- Gemeinde-Entwicklungsverein Altusried e.V. (GEVA) (2004): Entstehung des Gemeinde-Entwicklungsvereins Altusried e.V. Online im Internet. <http://www.geva-altusried.de/entsteh.html> (Stand: 21. Mai 2007).
- Jobst, C. (1987): Zukunftsperspektiven ländlicher Räume. Anforderungen an die Politik. In: Maier, J. (Hrsg.): Chancen für den ländlichen Raum. Regionalpolitik am Ende der 80er Jahre. Bayreuth, S. 177-205. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, H. 49.
- KäseStrasse Bregenzerwald (2007): Erlebniswelt 2007/2008. Bezaun.
- LAG Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e.V. (2004): Regionales Entwicklungskonzept Altusried-Oberallgäu. Altusried.
- LAG Regionalentwicklung Altusried-Oberallgäu e.V. (2007): Projektliste (unveröffentlicht). Altusried.
- Lamnek, S. (1993): Qualitative Sozialforschung. Band 2. Methoden und Techniken. Weinheim.
- LEADER Austria (2007): Entwicklungsverein Natur- und Kulturerbe Vorarlberg. http://www.leader-austria.at/regions/entwicklungsvereinnaturundkulturerbevorarlberg/lag_entwicklungsvereinnaturundkulturerbevorarlberg/de/lag_detailview (Abrufdatum: 7.11.2007)
- LEADER Vorarlberg (2005a): Holzbau-Zukunft beteiligt sich am CIPRA Wettbewerb. <http://www.leader-vlbj.at/pressroom/news/ciprapreis> (Abrufdatum 8.11.2007)
- LEADER Vorarlberg (2005b): Textsammlung zum Cipa-Antrag Holzbau-Kunst Vorarlberg. http://www.leader-vlbj.at/pressroom/news/cipa-holzbau-kunst/file/at_download (Abrufdatum: 8.11.2007)
- LEADER Vorarlberg (2007): Projekte. <http://leader-vlbj.telesis.eu/projekte/index.htm> (Abrufdatum: 7.11.2007)
- Neuhauser, A. (2007a): Establishing and managing successful projects. Präsentation auf dem Leader+ Observatory Seminar „The Legacy of Leader+ at local level: Building the future of rural areas“ 24-26 April 2007, Cap Corse, Nebbiù è Custeria, Corse, Frankreich.
- Neuhauser, A. (2007b): Theme B: Implementing the strategy in the territory. Präsentation auf dem Leader+ Observatory Seminar „The Legacy of Leader+ at local level: Building the future of rural areas“ 24-26 April 2007, Cap Corse, Nebbiù è Custeria, Corse, Frankreich.
- Ölz, T.; Hausladen, H. (2005): Regionale Vermarktung von Charakterholz. In: Allgemeine Forstzeitschrift AFZ – Der Wald, H. 6, S. 279-280.
- Rüf, F. (2007): Fachexkursion zu Beispielprojekten der Regionalentwicklung. In: SIR (Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen)-Mitteilungen und Berichte, Nr. 33, S. 101-105.
- Stöhr, L. (2001): Ländliche Entwicklungspraxis in Europa. Ziel-Wirkungs-Analyse der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER. Norderstedt.

Jürgen Weber

Technologiepolitik – Entwicklungsfaktor für den ländlichen Raum Niederbayern

Gliederung

- 1 Problemstellung
- 2 Zur Technologiepolitik in Bayern
- 3 Was bringt die bayerische Technologiepolitik für die Entwicklung des ländlichen Raums?
- 4 Empfehlungen

Literatur

1 Problemstellung

Im Übergang zur wissensbasierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft ist auch die Raumstruktur raschen Änderungs- und Anpassungsprozessen unterworfen. Einerseits erfahren dabei metropolitane Zentren vielfach einen Bedeutungsüberschuss. Aufgrund ihrer technologischen Leistungsfähigkeit, ihres wirtschaftlichen Kontroll- und Steuerungspotenzials, ihrer verkehrlichen Erreichbarkeit und Einbindung in das internationale Verkehrssystem sowie ihrer Ausstattung mit Bildungs-, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen gelten sie auch künftig als potenzielle Wachstumsräume.

Diesen Räumen stehen stagnierende oder gar schrumpfende und in der Regel periphere, ländliche Räume gegenüber, die oft von der absehbaren Alterung der Gesellschaft und der demographischen Schrumpfung in besonderer Weise betroffen sind. In ihnen ist die Modernisierung der Industrie in der Regel mit erheblichen Arbeitsplatzverlusten verbunden, ohne dass eine ausreichende Kompensation durch den tertiären Sektor erreicht wird.

Auffallend ist, dass es unter den gegebenen Rahmenbedingungen der fortschreitenden Arbeitsteilung und Internationalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten den peripheren, ländlichen Räumen immer schwerer fällt, Wachstumspotenziale zu halten, zu entwickeln oder gar zusätzliche von außen anzuziehen.

Unstrittig ist, dass technologisches und organisatorisches Wissen als Faktor wirtschaftlicher Entwicklung auch in peripheren, ländlichen Räumen immer wichtiger wird. Denn auch periphere, ländliche Räume sind trotz unbestreitbarer Vorteile bei den Lohn- und Grundstückskosten in durchaus vergleichbarer Weise wie Verdichtungsräume dem internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt und insoweit gezwungen, ihre industriellen Kerne gegen eine drohende Verlagerung in Niedriglohnländer zu verteidigen. Staatlicherseits kümmert sich besonders die Technologiepolitik um diesen Sachverhalt. Ob die Förderung betrieblicher Neuentwicklungen und deren Umsetzung, ggf. auch durch Unternehmensgründungen, den Erfordernissen der Betriebe im ländlichen Raum gerecht wird und die technologischen Politikansätze Entwicklungsfunktionen für periphere,

ländliche Räume wahrnehmen können, ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen. Die Untersuchung soll am Beispiel Niederbayerns durchgeführt werden.

2 Zur Technologienpolitik in Bayern

Für die bayerische Technologienpolitik sind im Wesentlichen zwei Handlungsfelder kennzeichnend:

- Im Rahmen der *Technologieinitiative* werden die Entwicklung neuer, innovativer Produkte und Verfahren sowie die Gründung technologieorientierter Unternehmen unterstützt. Das bayerische Technologieförderprogramm (BayTP) (vgl. StMWIVT 2005) ist für die Entwicklung, Anwendung und Markteinführung technologisch neuer oder wesentlich verbesserter Produkte einschlägig und als Darlehensprogramm konzipiert. Im Rahmen des Programms technologieorientierter Unternehmensgründungen (BayTOU) (vgl. StMWIVT 2004) werden Zuschüsse gewährt. Es zielt auf die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und technischer Dienstleistungen einschließlich der Erarbeitung von Unternehmenskonzepten und Gründungsberatung. Darüber hinaus gibt es eine Reihe sektoraler Technologieförderprogramme (vgl. Bayerische Staatsregierung 2007: 34 f.), wie z.B. für neue Werkstoffe bzw. die Mikrosystemtechnik und Förderansätze zur Unterstützung von Technologie-Transfer-Verbünden.
- Die *Clusterpolitik* (vgl. Bayerische Staatsregierung 2007: 34 f.) zielt im Rahmen der Allianz „Bayern innovativ“ mit den beiden Säulen „Cluster-Offensive“ und „Regionalmanagement“ auf eine Stärkung der Innovationsfähigkeit bayerischer Unternehmen und Regionen. Die Clusteroffensive ist landesweit angelegt und vernetzt Wirtschaft und Wissenschaft in Erfolg versprechenden Technologiefeldern. Das Regionalmanagement möchte Stärken identifizieren und Entwicklungspotenziale von Teilräumen und Regionen aufdecken. Auf dieser Grundlage sollen neue Kombinationsmöglichkeiten der Potenziale gefunden und diese durch Vernetzung der Akteure vor Ort für Wachstum und Beschäftigung genutzt werden.

Die hier dargelegten Handlungsfelder werden durch eine Vielzahl weiterer technologiepolitischer Fördermaßnahmen ergänzt. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf entsprechende Ansätze in den Bereichen Unternehmensnetzwerke, Qualifizierung, Verbundforschung und Innovationsberatung, die in den Grenzlandgebieten vonseiten der Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern flächendeckend durchgeführt werden. Darüber hinaus wurden insbesondere aus Mitteln der Offensive Zukunft Bayern die Errichtung von Gründer- und Technologiezentren, in Niederbayern auch die Errichtung des Kompetenzzentrums für nachwachsende Rohstoffe in Straubing, sowie der Aufbau teilräumlicher Cluster bzw. Unternehmensnetzwerke unterstützt.

Nicht zuletzt wird hier noch darauf hingewiesen, dass die Technologienpolitik des Freistaats Bayern eingebunden ist in die des Bundes, wie z.B. das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie aufgelegte Förderprogramm zur Innovationskompetenz mittelständischer Unternehmen (Pro INNO II) (vgl. BMWi 2007), sowie der Europäischen Union, wie z.B. aktuell das 7. Forschungsrahmenprogramm für die Jahre 2007 bis 2013 (vgl. BMBF 2007).

3 Was bringt die bayerische Technologienpolitik für die Entwicklung des ländlichen Raums?

In diesem Abschnitt soll die bayerische Technologienpolitik eine kritische Würdigung aus der Perspektive ländlicher Räume erfahren. Die nachfolgenden Ergebnisse sind Er-

fahrungen, die im praktischen Umgang mit den genannten Ansätzen bayerischer Technologiepolitik in Niederbayern gewonnen wurden. Das heißt, relativierend für den Auswertungswert der Thesen sei hier angemerkt, dass keine wissenschaftlich fundierte, empirische Untersuchung über ihren Wahrheitsgehalt durchgeführt wurde. Im Einzelnen geht es um folgende Befunde:

1. Auch im ländlichen Raum sind die Sicherstellung des Zugangs zu technologischem Wissen und die Anregung bzw. Unterstützung der Innovationstätigkeit wichtige Ansatzpunkte bayerischer Technologiepolitik. Dies kommt etwa darin zum Ausdruck, dass die entsprechenden Förderprogramme ausdrücklich auf kleine und mittlere Unternehmen zugeschnitten sind. Diese haben überwiegend ihren Sitz im ländlichen Raum. Durch Ansprechpartner vor Ort – Wirtschaftsförderstellen bei den Landratsämtern und kreisfreien Städten, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern, Regierungen und Technologietransferstellen – sowie durch einschlägige Internetangebote ist es grundsätzlich möglich und auch im Wesentlichen gewährleistet, dass die kleinen und mittleren Unternehmen notwendige Erst-Informationen und Hinweise über weitere Ansprechpartner erhalten.
2. Allerdings wirken die bayerischen Ansätze der Technologiepolitik auf die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher, insbesondere peripherer Räume allenfalls indifferent. Auf jeden Fall tragen sie dem Vorrangprinzip der Landesentwicklung zugunsten des ländlichen Raums (vgl. Bayerische Staatsregierung 2006: Ziel A I 1.1, Abs. 4) keinesfalls ausreichend Rechnung. Im Handlungsfeld „Technologieinitiative“ gelten landesweit die gleichen Fördersätze, sie betragen bis zu 50 % der einschlägigen Kosten. Das heißt, eine Differenzierung der Fördersätze, etwa zugunsten peripherer, ländlicher Räume, ist nicht vorgesehen. Lediglich das flächendeckende Angebot zur Innovationsberatung durch die Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern in den Grenzlandbezirken weist den peripheren, ländlichen Räumen eine gewisse Vorzugsstellung zu. Zudem bieten die als Darlehensprogramme konzipierten Förderprogramme für viele Unternehmen aufgrund wenig attraktiver Konditionen oft nur geringe Anreize. Des Weiteren wird in Beratungsgesprächen von kleinen und mittleren Unternehmen häufig ins Feld geführt, dass die zersplitterten Zuständigkeiten, d. h. die Vielzahl unterschiedlicher Ansprechpartner sowohl bei der Erstberatung als auch bei der Antragstellung und Gewährung, Abwicklung und Kontrolle des Fördermitteleinsatzes, nicht nur verwirrend sei, sondern auch zu Zeitverlusten und erhöhten Informationsbeschaffungskosten führen. Dies wird angesichts der teilweise erheblichen Distanzen zu den nächsten Technologieberatungsstellen insbesondere in dünn besiedelten, peripheren, ländlichen Räumen als Problem empfunden.

Auch das Handlungsfeld Clusterpolitik ist landesweit ausgerichtet. Die für die einzelnen Cluster verantwortlichen Manager haben allerdings den Auftrag, gerade kleine und mittlere Unternehmen des ländlichen Raums, die im Gegensatz zu Großunternehmen oft nicht über entsprechende eigene Forschungseinrichtungen und Verbindungen mit der Wissenschaft verfügen, verstärkt einzubeziehen. In Beratungsgesprächen weisen aber diese Unternehmen häufig darauf hin, dass von den Aktivitäten der einzelnen landesweiten Cluster, vor allem im High-Tech-Bereich, bislang allenfalls nur vereinzelt Impulse ausgegangen sind. Auch das Regionalmanagement befindet sich oft erst im Aufbau. In den niederbayerischen Teilräumen, die dem peripheren, ländlichen Raum zuzuordnen sind, wie z. B. im Landkreis Freyung-Grafenau, haben entsprechende Regionalmanagement-Aktivitäten in enger Abstimmung mit LEADER-Initiativen kürzlich mit ihrer Arbeit begonnen.

3. Die Schwerpunktsetzung auf technologische Innovationen bzw. Cluster von zumindest landesweiter Bedeutung sowie die Hervorhebung von „High Tech“-Clustern (vgl. grundlegend ARL 2006) erschweren den Aufbau und die Bestandspflege bereits funktionierender, auf teilräumlichen Begabungen aufbauender regionaler Clusterinitiativen. Unter den Gesichtspunkten der Entwicklung des ländlichen Raums sind diese aber notwendig, weil sie dem technologischen Stand sowie dem Spezialisierungsgrad der Unternehmen in den ländlichen Teilräumen eher Rechnung tragen können. In Niederbayern betrifft dies etwa den Leichtbau-Cluster, der von der Fachhochschule Landshut aus seit vielen Jahren erfolgreich gesteuert wird und dem mittlerweile über 100 Partner angehören. Weitere Cluster-Initiativen, die mit Mitteln der High-Tech-Offensive Bayern aufgebaut worden sind, sind die Cluster Mikrosystemtechnik (Ansprechpartner: Fachhochschule Landshut), das mittelständisch geprägte Bionik-Netzwerk Bayonik (Ansprechpartner Fa. Knaus in Jandelsbrunn, Landkreis Freyung-Grafenau) oder die Informationstechnologie-Netzwerke in den Räumen Passau und Deggendorf. Größtenteils funktionieren diese Cluster gut, es wird dadurch eine Reihe Erfolg versprechender Kooperationsprojekte auf den Weg gebracht. Allerdings lassen sie sich nach erfolgter Anschubfinanzierung nach wie vor nicht kostendeckend aus Mitgliedsbeiträgen betreiben und eine Teilfinanzierung aus öffentlichen Mitteln gestaltet sich teilweise schwierig.
4. Erste Erfahrungen des Regionalmanagements zeigen, dass Clusterpolitik und Regionalmanagement sich gegenseitig befruchten können und keinesfalls unabhängig voneinander betrieben werden sollten. Die bestehenden zersplitterten Zuständigkeiten mögen zwar für den Staat durchaus kostensparend sein, aber maßgeschneiderte und speziell auf kleinere und mittlere Unternehmen zugeschnittene Entwicklungsprojekte sowie entsprechende Förderkonzepte werden hierdurch kaum ermöglicht oder befördert. Wie durch Bündelung der Kräfte erfolgreiche Innovationsnetze, die auch weit in den ländlichen Raum ausstrahlen, geknüpft werden können, zeigt das Beispiel Oberösterreich. Die dortige Standort- und Innovationsagentur TMG (vgl. www.tmg.at) bietet kleinen und mittleren Unternehmen Projektentwicklung und Beratung über Fördermöglichkeiten aus einer Hand und vernetzt diese geschickt mit Hochschulen, Forschungs- und Kompetenzzentren sowie Gründer- und Innovationszentren und staatlichen Stellen. Die Errichtung einer derartigen Förder- und Entwicklungsagentur wäre auch eine adäquate Umsetzung des landesplanerischen Vorrangprinzips zugunsten des ländlichen Raums in der bayerischen Technologiepolitik.

4 Empfehlungen

Hieraus ergeben sich folgende Vorschläge, wie die bayerische Technologiepolitik für die Entwicklung des ländlichen, insbesondere peripheren Raums genutzt werden kann:

- Die bayerische Technologiepolitik sollte sich stärker als bisher teilräumlichen Clustern öffnen, d.h. die speziellen Begabungen der Teilräume und Regionen und ihre jeweils spezifischen Leistungsstände berücksichtigen.
- Die bayerische Technologiepolitik sollte ihre Präsenz in der Fläche erhöhen und verstärkt mit Ansprechpartnern, die eine „One-stop-Beratung“ durchführen können, vor Ort vertreten sein. Die bestehenden zersplitterten Zuständigkeiten mögen zwar durchaus kostensparend sein, aber maßgeschneiderte und speziell auf kleine und mittlere Unternehmen zugeschnittene Förderkonzepte werden hierdurch erschwert. Dieser Ansatzpunkt wäre auch eine adäquate Umsetzung des landesplanerischen

Vorrangprinzips zugunsten des ländlichen Raums in der bayerischen Technologiepolitik.

- Eine Erhöhung der Fördersätze in den einzelnen Programmen speziell für periphere, ländliche Räume wird abgelehnt. Teilweise betragen die Fördersätze bei den Zuschussprogrammen ohnehin schon 50% der entstandenen Kosten und ein weiteres Anheben der Fördersätze würde bei kleinen und mittleren Unternehmen wohl eher dazu führen, dass weniger Anstrengungen, im Betrieb neue Produkte oder Verfahren einzuführen, unternommen werden. Unabhängig davon sollten aber die als Darlehensprogramme konzipierten Förderansätze so angepasst werden, dass sie für Unternehmen attraktive Angebote darstellen.
- Auch der Weg, bei spezifischen Nachteilen und Schwächen, die sich etwa aus der Lage peripherer, ländlicher Räume ergeben, anzusetzen und diese gezielt abzubauen, sollte weiter verfolgt werden. Die Breitbandförderung ländlicher Räume in Bayern ist dafür ein gutes Beispiel. Allerdings sollte sie so organisiert sein, dass ein effizienter Fördervollzug gewährleistet wird.
- In peripheren, ländlichen Räumen sollte der Regionalmanager insbesondere auch als Wissensmanager agieren. Informationen über die Entwicklung von Teilräumen und Regionen zu beschaffen, sie zu bündeln und zu verarbeiten sowie an die Akteure vor Ort in geeigneter Weise weiter zu geben und mit ihnen in Kommunikation zu treten, wird künftig immer wichtiger.
- Ein weiterer Ansatzpunkt für Regionalmanager besteht darin, dass Technologiepolitik nicht für sich allein Erfolg haben kann. Denn sie muss einhergehen mit der Bildungs- und Qualifizierungspolitik der Erwerbstätigen, der weiteren Verbesserung der Ausbildungssituation der Jugendlichen und der Schaffung von Möglichkeiten für das Engagement von Senioren in Wirtschaft und Gesellschaft. Für diese Vernetzungsaufgabe bietet sich wohl am ehesten die teilräumliche Ebene regionaler Arbeitsmärkte an.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Wie hell strahlen „Leuchttürme“? Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 66.
- Bayerische Staatsregierung (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). München.
- Bayerische Staatsregierung (2007): Aktionsprogramm Bayerns ländlicher Raum. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2004): Richtlinien zur Durchführung des Bayerischen Programms zur Förderung technologieorientierter Unternehmensgründungen (BayTOU). München. Bekanntmachung in der Fassung vom 30. November 2004.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2005): Richtlinien zur Durchführung des Bayerischen Technologieförderungsprogramms (BayTP). München. Bekanntmachung vom 14. Februar 2005.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Das 7. EU-Forschungsrahmenprogramm. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Pro Inno II, 6. Auflage. Berlin.
- Internetauftritt der Standort- und Innovationsagentur TMG des Landes Oberösterreich: www.tmg.at

Jörg Maier und Andreas Hacke

Chancen und Möglichkeiten, jedoch auch Hemmnisse interkommunaler Kooperation – eine Herausforderung der Zukunft

Gliederung

- 1 Ausgangspunkt
 - 1.1 Grundlagen zur Vernetzung und Kooperation
 - 1.2 Erfahrungen mit Kooperationen im Zusammenhang mit den flexiblen Instrumenten der Landesentwicklung
 - 2 Bemühungen um interkommunale Kooperationen
 - 2.1 Diskussion neuer Wege eines New Public Management
 - 2.2 Bewertung der Ansätze eines interkommunalen Gewerbeflächenmanagements
 - 2.3 Diskussion interkommunaler Zusammenarbeit im Bereich klassischen Verwaltungshandelns
 - 2.3.1 Bereiche bestehender interkommunaler Kooperationen
 - 2.3.2 Best Practices interkommunaler Zusammenarbeit
 - 3 Fazit
- Literatur

1 Ausgangspunkt

1.1 Grundlagen zur Vernetzung und Kooperation

Ein Ausgangspunkt für die Beurteilung der Frage nach der Notwendigkeit bzw. den Grenzen von Netzwerken in ländlichen Räumen ist sicherlich der schon in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts zu beobachtende Trend zur weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konzentration auf die großen Metropolen und Agglomerationen sowie deren suburbane Räume, aber auch die bemerkenswerte Entwicklung von Zentren im counterurbanen Raum sowie der mittleren und vor allem größeren Städte in den ländlichen Räumen. Der Wettbewerb zwischen ihnen führt u. a. auch zu Absprachen und Kooperationen, unterstrichen noch dadurch, dass die schwierige Lage der öffentlichen Haushalte zur Überprüfung traditioneller Handlungsmuster von Staat und Kommunen zwingt und die Einsicht in die Notwendigkeit regionaler bzw. kommunaler Vernetzung und Zusammenarbeit wachsen lässt.

Dabei gab und gibt es bereits eine Fülle von Feldern einer solchen Zusammenarbeit seit vielen Jahren, z. B. in Gestalt der Arbeit in politischen, administrativen und planungsbezogenen Gremien, besonders jedoch auf den Gebieten der Infrastrukturplanung, deren Aufgaben in aller Regel von einer einzelnen Kommune nicht mehr erfüllt werden können. Zu erwähnen sind hier die Bereiche Ver- und Entsorgung, also Wasserver- und

Abwasserentsorgung, Energieversorgung und die Abfallwirtschaft. Meist findet sich als Organisationsform der Zweckverband, eine BGB-Gesellschaft bzw. GbR-Gesellschaft oder ein Verein.

Das Beispiel des peripher-ländlichen Grabfeldgaus in Unterfranken belegt diese interkommunalen Beziehungen. Die elf Gemeinden im östlichen Teil des Landkreises Rhön-Grabfeld haben sich beispielsweise – abgesehen von Saal und Wülfershausen – in zwei Wasserzweckverbänden sowie mit Ausnahme des Mittelzentrums Bad Königshofen und der Grund- und Teilhauptschule Saaletal in drei Schulverbänden organisiert. Bei allen diesen bereits vollzogenen Teilpolitiken standen die Kommunen meist „mit dem Rücken zur Wand“, mussten also Entscheidungen treffen, und es hatte in aller Regel weder die Stadt noch die Region eindeutige Vor- und Nachteile.

Weshalb werden nun neue Ansätze von Netzwerken bzw. Kooperation benötigt?

Aus der Sicht der *Systemtheorie* werden sie als „eine spezifische Form gesellschaftlicher Selbststeuerung auf der lokalen Ebene angesehen“ (Krukewicz 1993: 64) – als Gegenbewegung zu staatlich-zentralistischer Handlungsweise und damit Ausdruck regionalen Selbstbewusstseins. Ein Problem mancher ländlicher Räume wird damit schon deutlich, fehlt es doch schon häufig an notwendigem Humankapital und vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Teilsysteme. Eine flächendeckende Übertragung des Instruments der Städtenetze auf alle ländlichen Räume, auch auf die peripheren ländlichen Räume, erscheint allein schon aufgrund dieses Mangels sowie der fehlenden Selbstverstärkungseffekte nicht möglich. Nimmt man nur die Erfahrungen der Entwicklungspol-Theorie und die dabei erwünschten „spill-over“-Effekte, so blieben diese auf die „métropoles d'équilibres“, wenn überhaupt also auf die Oberzentren beschränkt.

Aus der Sicht der *Regulationstheorie* werden solche Kooperationen als örtliche Bausteine einer neuen gesellschaftlichen Regulationsweise verstanden, die zur Bewältigung des erhofften Strukturwandels der Branchen und Regionen beitragen (Krukewicz 1993: 65 f.). Auch hier ist die Grundbedingung die Existenz lokaler Akteure, die in der Lage und willens sind, die Produktions- und Reproduktionsbedingungen zu beeinflussen.

Auch diese Erklärung setzt gewisse Minimum-Potenziale und damit Größendimensionen der Koordination voraus, wie sie vielfach erst in Mittel- und Oberzentren der ländlichen Räume vorhanden sind. In verdichtungsnah gelegenen ländlichen Räumen oder in solchen mit gut strukturierten Zentren sind sie wohl weit eher mit Chancen versehen als in peripheren, strukturschwachen ländlichen Räumen.

1.2 Erfahrungen mit Kooperationen im Zusammenhang mit den flexiblen Instrumenten der Landesentwicklung

Auf die Landesentwicklung in Bayern übertragen bedeutet dies, dass die Vernetzung dezentraler Strukturen auf kommunaler Ebene – wie bereits erwähnt – in den ländlichen Räumen keineswegs neu ist. Dabei blieb es jedoch in aller Regel bei einer Kooperation nur auf Teilgebieten ohne allzu große Abgabe von Kompetenzen.

Mit der Durchführung von Teilraumgutachten wurde schon eine Grundlage zur konsequenten Fortsetzung im Sinne eines regionalen oder kommunalen Marketings bzw. eines regionalen Managements geschaffen. Dabei wird der Wunsch nach einer Vernetzung von allen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern unterstrichen, als Aufgaben dieser Netzstrukturen werden häufig jedoch nur Bereiche mit überlokaler Wirkungsweise akzeptiert, etwa gemeinsame Tourismuswerbung oder allgemeine Imagepolitik. Erst mit der Einführung der LEADER-Wettbewerbe bzw. der Integrierten

Ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK) werden nun auch weitergehende, querschnittsorientierte Aspekte interkommunaler Zusammenarbeit angegangen.

Eine Einbindung dieser Netze in die Regional- und Landesplanung geschah dadurch, dass die Kooperation in Verbindung mit den flexiblen Instrumenten als Ziel formuliert wurde und über deren Träger, etwa Entwicklungsvereine, -gesellschaften oder -agenturen als Instrumente im Landesentwicklungsprogramm und in den Regionalplänen verankert wurde. Damit war auch die Frage nach der Organisation des Managements beantwortet, das – je nach Trägerschaft – von vorhandenen Institutionen der Regionalplanung über die erwähnten neuen Kooperationsformen bis hin zu zeitlich befristeten „Task-Forces“ reichen kann.

2 Bemühungen um interkommunale Kooperationen

2.1 Diskussion neuer Wege eines New Public Management

Wie es sich gezeigt hat, bestehen für interkommunale Kooperationen dann Hemmnisse, wenn die Interessen der einzelnen Gemeinden oder unterschiedliche politische Vorstellungen tangiert werden und laufende, fest verankerte Verwaltungsaufgaben bzw. -regelungen betroffen sind. Deshalb muss vor den beiden Herausforderungen, die nachfolgend empirisch überprüft werden sollen, nämlich ein gemeindegrenzenüberschreitendes Gewerbeflächenmanagement und Vernetzungen klassischer laufender Verwaltungsaufgaben, kurz auf das veränderte Paradigma des Verwaltungshandelns zwischen dem bisherigen Bürokratiemodell und dem New Public Management eingegangen werden. Die Diskussion ist dabei weitgehend abstrakt, weil trotz derzeit laufender Umstellung der Kameralistik auf das kaufmännische Rechnungs- und Buchungsverfahren (Doppik) in der kommunalen Realität bislang nicht allzu viele Beispiele einer veränderten Konzeption in breiter Funktion anzutreffen sind. Wesentlich erscheint vor allem der marktorientierte Dienstleistungsgedanke (Produkt-Konzept) mit seiner kundenorientierten Spezialisierung, einer ergebnisorientierten Informations- und Kommunikationstechnologie sowie einem leistungsorientierten Entgelt der Mitarbeiter.

2.2 Bewertung der Ansätze eines interkommunalen Gewerbeflächenmanagements

Finanzmittelknappheit der Kommunen, häufiger Mangel an geeigneten Flächen im Verantwortungsgebiet und die zunehmende Bedeutung des Freiraumschutzes führten insbesondere im Umland der Städte nicht nur zu einer Zunahme der Bedeutung von Ökokonten, sondern auch zu neuartigen Regelungsmechanismen des Gewerbeflächenmanagements. Dabei wird seit langem immer wieder auf die verstärkte Notwendigkeit interkommunaler Zusammenarbeit in diesem Bereich hingewiesen.

Jedoch wird in der Realität dieser Forderung trotz des Engagements des Innenministeriums (Oberste Baubehörde) in Bayern nur teilweise nachgekommen. In den alten Bundesländern gab es 1990 nach einer Studie des ILS nur 49 Fälle (vgl. Baedeker 1994), regional schwerpunktmäßig in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Der insgesamt geringe Verbreitungsgrad lässt auf eine „Unpopularität“ schließen. Dies dürfte auf die Befürchtungen der Kommunen hinsichtlich eines Autonomieverlustes der einzelnen Gemeinde (Stichwort: kommunale Planungshoheit), kommunalverfassungsrechtlich bedingte Schwierigkeiten bei der Kosten- und Ertragsaufteilung und nicht zuletzt auf das ausgeprägte Eigeninteresse (Stichwort: Kirchturm-Denken) vieler Kommunen zurückzuführen sein. Damit sind auch schon die Probleme neuer Kooperationsformen angesprochen, wobei der Anstoß zur Gründung deshalb häufig von überörtlicher Ebene ausgeht. Regionalpolitisch positiv ist es im Sinne eines Regionalbewusstseins,

wenn der Impuls von der Region ausgeht, es kann auch wie im Falle Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens das Land sein. Diese Rolle kann jedoch nur ausgefüllt werden, wenn in der Region ein entsprechendes Problembewusstsein vorhanden ist.

Aus einer neueren Studie des ILS aus dem Jahr 2006 (vgl. Wuschansky/König 2006) ist festzuhalten, dass in den letzten fünf Jahren die Entwicklung in Deutschland sprunghaft zugenommen hat, während in Bayern weiterhin nur relativ wenige Beispiele vorhanden sind. Dabei hat es an Versuchen nicht gefehlt, sowohl in Verdichtungsräumen (etwa im mittelfränkischen Verdichtungsraum oder in Ulm/Neu-Ulm) als auch in eher ländlichen, wenn auch verkehrsmäßig gut erschlossenen Räumen (etwa in den Landkreisen Erlangen-Höchststadt oder Schweinfurt).

Anhand zweier regionaler Beispiele soll versucht werden, die Problematik aufzuzeigen. Das erste Beispiel ist der Gewerbepark Nürnberg-Feucht-Wendelstein (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Gewerbepark Nürnberg-Feucht-Wendelstein



Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Innern

1996 schlossen sich die Stadt Nürnberg (486.628 Einwohner), der Markt Feucht (13.782 Einwohner) und der Markt Wendelstein (16.059 Einwohner) zum Zweckverband Gewerbepark Nürnberg-Feucht zusammen. Diese interkommunale Kooperation betrifft also neben der Stadt Nürnberg zum einen den Landkreis Nürnberger Land (166.812 Einwohner) und zum anderen den Landkreis Roth (122.455 Einwohner). Die gesamte Region wird im Landesentwicklungsprogramm Bayern als Verdichtungsraum mit Stadt-Umland-Bereich (Marktgemeinden Feucht und Wendelstein) dargestellt. Dabei ist das Oberzentrum Nürnberg unumstrittener Mittelpunkt des Verdichtungsraumes.

Anfang der 1990er-Jahre stellten die drei Kommunen Nürnberg, Feucht und Wendelstein die Prognose auf, wonach im Großraum Nürnberg weitere Gewerbeflächen nachgefragt werden. Diese Gebietsausweisung wurde auch vom Regionalplan vorgegeben. Damals wurde die optimistische Ansicht geteilt, Gewerbeflächen innerhalb der nächsten drei bis vier Jahre verkaufen zu können, da direkt nach der politischen Wende von einer steigenden Nachfrage ausgegangen wurde. Für die Marktgemeinde Feucht war diese Entscheidung für eine Gewerbeflächenausweisung völlig unbestritten, da man zu diesem Zeitpunkt, bedingt durch die Lage der Kommune, kein Gewerbegebiet realisiert hatte. Die Stadt Nürnberg und der Markt Wendelstein zielten auf eine Vorratshaltung an Gewerbeflächen ab. Der unmittelbare Anlass für die Realisierung des Projektes war schließlich der Abzug der US-Army von dem Gelände des heutigen Gewerbeparks, welches bis dahin als Army-Airfield Feucht diente. Das heutige Gewerbegebiet liegt wie eine „Insel“, abgeschottet von Wald, genau auf allen drei Gemeindegebieten der Kooperationspartner, was ideale Voraussetzung für eine fruchtbare Zusammenarbeit hätte sein können.

Ein großes Problem ergab sich von Anfang an aus der Aufteilung der Grund- und Gewerbesteuer. Zum jetzigen Zeitpunkt gehen die Steuereinnahmen den jeweiligen Belegenheitsgemeinden zu, diese behalten jedoch die Beträge für sich, da keine Vereinbarung über die Verteilung getroffen werden konnte. Dabei sind auch die Gewerbesteuer-Hebesätze sehr unterschiedlich. Die Marktgemeinden Feucht und Wendelstein haben einen Hebesatz von 320%, die Stadt Nürnberg von 447%. Dass hier in Zukunft eine Harmonisierung geschaffen werden kann, bleibt zu bezweifeln, da die Differenz sehr groß ist. Durch die ehemals militärische Nutzung ergaben sich ferner Probleme mit Altlasten sowie mit dem Naturschutz, sodass eine Reihe von kostspieligen Maßnahmen der beteiligten Kommunen notwendig war, um 1997 den Startschuss für die Ansiedlung des Frachtzentrums der Deutschen Post AG vornehmen zu können. Inzwischen sind rund 2.000 Arbeitsplätze mit breitem Branchenmix geschaffen worden. Dieser Erfolg war jedoch nur mit hoher Flexibilität der beteiligten Kommunen, auch in finanzieller Hinsicht, und nicht zuletzt mit dem aktiven Eingreifen der Bayerischen Staatsregierung möglich geworden.

Dies kann, trotz aller Förderung durch verschiedene Maßnahmen staatlicherseits, für das zweite Beispiel nicht belegt werden. Im Falle des Oberen Werntales und hier speziell der Gemeinden Oerlenbach und Poppenhausen bzw. der Gemeinden Euerbach, Geldersheim und Niederwerrn ging die Idee zur Gründung eines landschaftsbezogenen Gewerbeparks 2002 vornehmlich von der Ausweisung und Erschließung neuer Gewerbeflächen im Umland der dynamischen Stadt Schweinfurt aus. Mit dem landschaftsbezogenen Konzept wollten sich die Kommunalpolitiker im Rahmen des Wettbewerbs von anderen Standorten abheben.

Während es im ersten Fall inzwischen zur Gründung eines Zweckverbandes zur Errichtung eines immerhin kreisgrenzenüberschreitenden „Gewerbeparks A 71 Oerlenbach/Poppenhausen“ gekommen ist, befindet sich das zweite Beispiel immer noch in

der Diskussionsphase. Neben Problemen der Verfügbarkeit von Grund und Boden ist wohl ein Haupthemmnis darin zu sehen, dass der Entscheidungsdruck nicht groß genug ist, haben doch alle drei Stadtrandgemeinden von Schweinfurt in jüngster Zeit gute wirtschaftliche Entwicklungen auch ohne diese Innovation.

Da es möglicherweise auch daran liegt, dass befürchtet wird, die viel beschworene Win-Win-Situation würde doch nicht eintreten und dass letztlich eine Gemeinde bevorzugt würde, erscheint ein neues Modell eines „Gewerbeflächen-Pools“ notwendig (vgl. Gust 2005). Dieses Modell geht davon aus, dass über das von Seiten der Industrie- und Handelskammern entwickelte Standortinformationssystem SISBY oder über eine eigens aufgebaute Datenbank mit Hilfe von KOWIS (Kommunales Wirtschaftsinformationssystem) eine aktuelle Erfassung und Präsentation der Gewerbeflächen eines Raumes vorgenommen werden kann.

Aufbauend auf dieser Grundlage sollen im Gebiet des ILEK-„Wirtschaftsbandes A9-Fränkische Schweiz“ zwischen Bayreuth und Erlangen (18 Gemeinden) in drei verschiedenen Teilmengen gemeinsame Gewerbepools installiert werden. Die vorhandenen Gemeinden geben ihre Gewerbeflächen in einen marktorientiert arbeitenden Pool, erhalten dafür ihre Kosten zurück (und können damit lokale Projekte realisieren). Dies wird über einen Fonds privater und staatlicher Finanzmittel gegenfinanziert. Die Flächen werden entsprechend der Nachfrageentwicklung erschlossen, vermarktet und verwaltet bzw. gepflegt. Unabhängig von der Rechtsform dieses Unternehmens sollte im Hintergrund ein interkommunaler Zweckverband der beteiligten Gemeinden bestehen. Das Projekt erscheint nicht nur notwendig, sondern auch realisierbar, und würde damit ein wichtiger Schritt für eine kooperative Entwicklung gerade in Bayern sein. Damit könnten auch die heute häufig vorhandenen Hemmnisse, wie

- Vorhandensein von „Kirchturm-Denken“ und ausgeprägten Eigeninteressen,
- Angst vor Verlust der Eigenständigkeit gerade bei kleinen Gemeinden,
- Bedenken wegen des organisatorischen Aufwands,
- Probleme bei der Aufteilung der Kosten und Erträge der Kooperation

überwunden werden. Während sich sicherlich relativ schnell Lösungen bei den Kosten, wohl auch bei den Erträgen (etwa über den eingebrachten Flächenanteil) finden lassen, ist die Aufteilung der Grund- und Gewerbesteuern schwieriger. Aufgrund der Steuerrhoheit der Gemeinden kann die Lösung wohl nur in der vertraglichen Festlegung der Steuereinnahmen nach einem vereinbarten Schlüssel liegen.

2.3 Diskussion interkommunaler Zusammenarbeit im Bereich klassischen Verwaltungshandelns

Noch weit schwieriger, weil mit festen Dienstanweisungen und lange aufeinander abgestimmten Verfahrensabläufen verbunden, erscheinen Veränderungen im Bereich klassischen Verwaltungshandelns. Wiederum in Verbindung mit dem ILEK „Wirtschaftsband A9-Fränkische Schweiz“ bot sich im Herbst 2006 die Möglichkeit, Ansätze für Veränderungschancen bei den 18 Gemeinden des ILEK-Raumes auszuloten.

Dabei wurden einerseits bestehende Kooperationsbereiche (z. B. Zweckverbände zwischen verschiedenen Gemeinden) betrachtet und andererseits Möglichkeiten der weitergehenden Zusammenarbeit, aber auch Gründe für deren eventuelles Nicht-Zustandekommen diskutiert. Gegliedert werden die Ergebnisse dabei nach einzelnen Bereichen der bestehenden bzw. möglichen Kooperation, die sich aus den Gesprächen ergaben.

2.3.1 Bereiche bestehender interkommunaler Kooperationen

Da nicht bei allen Ortsterminen jeweils jeder Bereich ausführlich erörtert wurde, stellen die einzelnen Auflistungen keine komplette bzw. abschließende Bestandsaufnahme dar. Dies war auch nicht der Zweck der Gespräche, vielmehr ging es darum, die im weiteren Verlauf beschriebenen Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Bereich Wasserversorgung/Abwasserentsorgung

Ein in vielen Gemeinden relativ umfassender Kooperationsbereich ist die Wasserversorgung bzw. die Abwasserentsorgung. Hier werden mittel- bis langfristig keine wesentlichen weitergehenden Kooperationsmöglichkeiten in diesem zum größten Teil auf naturräumlichen bzw. topographischen Gegebenheiten (z.B. Höhendifferenzen) oder Entfernungen zwischen einzelnen Orten und Ortsteilen basierenden Bereich auftreten. Als ein Beispiel einer weiterführenden Kooperation kann jedoch in der Stadt Gräfenberg das Vorhandensein eines Gerätes zur Lecksuche genannt werden, welches bei Bedarf, auch inklusive eines Fachmannes zur Bedienung, an andere Gemeinden verliehen wird.

Die Abwasserentsorgung in den Gemeinden dieses Raumes stellt ebenfalls aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten einen relativ schwierigen Bereich der öffentlichen Infrastruktur dar. Wie bei der Wasserversorgung werden bei der Abwasserentsorgung von den Gemeinden kaum weitergehende Kooperationspotenziale gesehen, da bei den nicht an zentrale Kläranlagen angebundenen Orten meist topographische Hindernisse vorliegen, die eine Anbindung zu teuer bzw. nicht möglich machen. In den meisten Fällen lösen die Gemeinden diese Probleme durch den Einsatz von Kleinkläranlagen.

Eine Kooperationsmöglichkeit besteht in Gestalt einer gemeinsamen Wochenendbereitschaft der Klärwärter. Dies funktioniert heute unterschiedlich, z.B. in der Verwaltungsgemeinschaft (VG) Mistelbach problemlos, während auf der Ebene der VG Creußen weniger Bereitschaft zur Kooperation besteht. Einen speziellen Problemfall im Bereich der Abwasserentsorgung stellt die Stadt Hiltpoltstein dar. Hier ist nur eine veraltete, erneuerungsbedürftige Kläranlage in Betrieb, während die Außenorte nicht kanalisiert sind. Trotz eines laufenden Strafverfahrens und der Möglichkeit, einige der Ortsteile an den Zweckverband Trubachtal anzuschließen, will man vonseiten der Gemeinde die Kläranlage durch den Bau einer neuen Membranfilteranlage am Ort behalten (also eher ein Gegenbeispiel zur Kooperation).

Bereich Bauhöfe

Die Zusammenarbeit im Bereich der Bauhöfe ist in den meisten Gemeinden kein Thema bzw. wird von vielen Gemeinden als nicht praktikabel erachtet. Bestehende Kooperationen beschränken sich weitestgehend auf die Gemeinden innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften. Laut Aussage der Befragten wäre hierbei das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer gemeinsamen Organisation nicht besonders positiv, da die Organisation der Bauhöfe in den verschiedenen Gemeinden zu unterschiedlich ist. Ein gemeinsamer zentraler Bauhof, der zusätzlich an der Autobahn gelegen wäre, wird ebenfalls nicht für nötig erachtet, da wiederum der Organisationsaufwand, auch finanzieller Art, die Kooperation zu schwierig machen würde. Innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften jedoch, beispielsweise der VG Mistelbach, funktioniert die Kooperation zwischen den Gemeinden in Form des Austausches von Maschinen oder Arbeitskräften gut, da die einzelnen Bauhöfe hier zentral gesteuert werden. So können auch finanzielle Einsparpotenziale genutzt werden, da spezielle Maschinen zentral gekauft und gemeinsam genutzt werden. Auch über die VG-Grenze hinweg werden beispielsweise zwischen der VG Mistelbach

und der Gemeinde Haag Geräte ausgetauscht. Hingegen werden in der VG Creußen die Bauhöfe von den einzelnen Bürgermeistern gesteuert, wodurch zwar der Austausch von Geräten noch funktioniert, jedoch eine weitergehende Zusammenarbeit, z. B. beim Winterdienst, sich als sehr schwierig organisierbar darstellt. Auch in der VG Gräfenberg gibt es keinen gemeinsamen Bauhof, ebensowenig wie eine Zusammenarbeit in diesem Bereich mit Gemeinden außerhalb der VG (z. B. Igensdorf), da auch hier der Aufwand, diesen Teil der Verwaltung herauszulösen, mehr Kosten als Nutzen bringen würde. Die Gemeinden, die nicht einer VG angehören, sehen in diesem Bereich derzeit ebenfalls so gut wie kein Kooperationspotenzial, das über den Austausch von Spezialmaschinen (gemeinsame Nutzung bzw. Kauf und Vermietung an andere Gemeinden) hinausgeht, da in vielen Fällen auch die Aufgaben als zu verschieden eingestuft werden.

Der Bereich des Winterdienstes stellt – so scheint es – ein Paradebeispiel für schwer realisierbare gemeindeübergreifende Zusammenarbeit dar. In vielen Gemeinden drehen die Einsatzfahrzeuge quasi an der Versorgungsbereichs- bzw. Gemeindegrenze um, wobei eine Zusammenarbeit hier laut Aussage einiger Befragter häufig noch nicht oder nicht ausreichend thematisiert wurde. Auch die in Spitzenzeiten volle Auslastung der einzelnen Bauhöfe erschwert eine Zusammenarbeit. In Einzelfällen gibt es Ansätze der Zusammenarbeit, so fährt beispielsweise der Winterdienst von Obertrubach an der Gemeindegrenze zu Gößweinstein etwas weiter, wofür eine kleinere Ausgleichszahlung geleistet wird. Ein Ortsteil von Pottenstein wird vom Winterdienst der Stadt Pegnitz bedient. Teilweise werden auch Privatleute von den Gemeinden zum Winterdienst eingesetzt. Streusalz wird von den meisten Gemeinden selbst oder innerhalb der VG (z. B. VG Creußen) gemeinsam eingekauft. Hier sind jedoch selbst bei größeren Abnahmen kaum finanzielle Vorteile zu erreichen, weshalb eine übergreifende Kooperation nicht erwägt wird.

Ein Faktor bei der Betrachtung von Möglichkeiten zur Einführung gemeinsamer Bauhöfe ist die Tatsache, dass die Bau- bzw. Recyclinghöfe der Gemeinden in den letzten Jahren dezentral aufgebaut wurden, die gewünschte Entwicklung dann jedoch mit zentralen Bauhöfen in die gegenläufige Richtung gehen würde. Abgesehen davon, dass dies auch eine Schutzbehauptung sein kann, muss die dezentrale Standortwahl von Recyclinghöfen (ohne Personal) kein Widerspruch zu einem für mehrere Gemeinden gemeinsam agierenden Bauhof sein. Die Argumentation der Befragten war, dass beispielsweise die Abfolge der Route des Winterdienstes besser vor Ort zu klären wäre. Eine Möglichkeit, dies abzumildern, böte sich, wenn man eine gemeinsame „Leitstelle“ für die Bauhöfe einrichten würde, aber die Fahrzeuge dennoch dezentral stehen würden.

Verwaltungsinterner Bereich

Ein viel diskutierter Bereich möglicher Einsparungen bzw. Vereinfachungen in der Verwaltungsorganisation sind die Standesämter. Hier lägen aufgrund der gerade in kleinen Gemeinden sehr geringen Auslastung der Standesbeamten durchaus Vereinfachungspotenziale, was auch von den Befragten bestätigt wurde. Jedoch sind die einzelnen Gemeinden hier teilweise unterschiedlicher Auffassung. Viele wollen nichts an der Organisation ändern bzw. ihre Kompetenz in diesem Bereich nicht abgeben. Um Kooperationen im Bereich der Standesämter verstärkt realisieren zu können, wäre eine Reform der Standesamtsbezirke eine notwendige Maßnahme.

Einen weiteren verwaltungsinternen Bereich möglicher interkommunaler Kooperation stellt die EDV dar. Das Problem dabei ist allerdings, dass die Systeme der verschiedenen Gemeinden von unterschiedlichen Herstellern stammen bzw. getrennt betreut werden, was eine Zusammenarbeit zwischen Gemeinden verschiedener Anbieter sehr

erschwert bzw. nahezu ausschließt. Eine konkrete Möglichkeit wäre hier beispielsweise die Zusammenarbeit bei der Einführung der doppelten Buchführung. Dabei könnten die Gemeinden von den Erfahrungen derer, die den Prozess bereits abgeschlossen haben (regionsintern und -extern), profitieren. Auch die Organisation eines gemeinsamen Geographischen Informationssystems (GIS) wäre eine Möglichkeit, im Bereich der Verwaltung zu kooperieren. Die Vernetzung der gemeindeeigenen Homepages wäre ebenfalls eine Möglichkeit, die Zusammenarbeit zu fördern bzw. eventuell auch Einsparungen durch eine zentrale Pflege der Daten zu realisieren. Bisher betreibt jede Gemeinde eine eigene Homepage und wird von einem eigenen Provider bedient.

Im Bereich der Gemeindeblätter, die innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften bereits kooperativ organisiert bzw. finanziert werden (z.B. Hummelgauer Heimatbote, Amtliche Nachrichten der VG Gräfenberg), ergäben sich regionale Kooperationspotenziale, wenn man beispielsweise in jeder Gemeinde eine Seite des lokalen Blattes für das „Wirtschaftsband“ reservieren könnte, um dort jeweils eine der Gemeinden kurz zu portraituren. So könnte auch das regionale Bewusstsein des relativ heterogenen Raumes gestärkt werden. Der Aufwand würde sich in Grenzen halten, da man durch die Vielzahl der Gemeinden nur in großen zeitlichen Abständen Inhalte beisteuern müsste.

Bereich Schulen/Kindergärten

Im schulischen Bereich gibt es vor allem in den kleineren Gemeinden der Region einige Kooperationen, zumal viele Schulen seit einigen Jahren mit zurückgehenden Schülerzahlen konfrontiert sind. Durch Schulverbände bietet sich in den Gemeinden die Möglichkeit, eine entsprechende Auslastung der Schulen zu gewährleisten. Die Schulverbände beschränken sich dabei zumeist auf den Bereich der Volksschulen, da in den meisten kleineren Gemeinden keine Realschulen bzw. Gymnasien vorhanden sind und die jeweiligen Schüler ohnehin darauf angewiesen sind, diese an den nächstgelegenen Standorten zu besuchen.

In den meisten Gemeinden des „Wirtschaftsbandes A9-Fränkische Schweiz“ sind derzeit noch keine akuten Auslastungsschwierigkeiten der Schulen vorhanden, jedoch zeichnen sich solche mittel- bis langfristig, angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung, vielerorts ab. Ein Beispiel für die funktionierende Organisation eines Schulverbandes zeigt die VG Mistelbach, in der durch die geringen strukturellen Unterschiede der Gemeinden eine Zusammenarbeit problemlos möglich ist. Hier herrscht momentan in der Hauptschule eine gewisse Schülerknappheit, die jedoch durch die Rückverlegung der Jahrgangsstufen 5–6 aus Mistelgau ausgeglichen werden kann. Ein Beispiel für eine eher problematische Situation zeigt sich in der VG bzw. dem Schulverband Creußen, wo durch eine Integration des Schulverbandes in die Stadt eine Vereinfachung (weniger Körperschaften) erreicht werden könnte, jedoch die relativ dominante Stellung der deutlich größeren Stadt Creußen dies erschwert. Insgesamt werden derzeit im Bereich der Schulen wenig Möglichkeiten gesehen, die interkommunale Kooperation zu verstärken, wenn auch darüber nachgedacht werden sollte, da mittelfristig durch sinkende Schülerzahlen nur in gemeinschaftlichen Lösungen die Versorgung in diesem Bereich aufrechterhalten werden kann.

Im Bereich der Kindergärten und Kindertagesstätten sind derzeit, über die Betreuung von „Gastkindern“ hinaus, keine nennenswerten Kooperationen zwischen den Gemeinden vorhanden. Gerade im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Versorgung bzw. die zu erwartenden Auslastungsschwierigkeiten stellt dieser Bereich ein Feld dar, in dem verstärkt über interkommunale Lösungen nachgedacht werden muss. Aktuell wird in einigen Gemeinden, z.B. der VG Gräfenberg, bereits eine Bedarfsermittlung durchge-

führt, die die Planungen zukünftiger Tätigkeiten erleichtern soll. Hier denkt man über Möglichkeiten der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit nach, wobei sich die Stadt Hiltipoltstein jedoch eher isolatorisch verhält. Eine Option, gerade im Hinblick auf jüngere Frauen, die in die umliegenden Zentren pendeln, wäre die Einrichtung von „Krabbelgruppen“, die in interkommunaler Organisation beispielsweise in den größeren Orten entlang der Pendlerstrecken (z. B. B2) betrieben werden könnten.

Bereich Tourismus und Naherholung

Der Bereich Tourismus und Naherholung stellt generell ein Betätigungsfeld auf kommunaler Ebene mit verhältnismäßig ausgeprägten Kooperationsmöglichkeiten dar. Diese werden jedoch in den meisten Fällen nicht optimal genutzt. Da die meisten Möglichkeiten durch das Handlungsfeld Tourismus/Naherholung in der Integrierten Ländlichen Entwicklung abgedeckt werden, soll hier nur kurz auf einige Punkte eingegangen werden, bei denen die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene einen entscheidenden Faktor darstellt.

Insgesamt ist die Situation in den Gemeinden des Wirtschaftsbandes bezüglich der Zusammenarbeit der Akteure im Tourismus als nicht ganz problemlos zu bezeichnen. Neben einigen engagierten Einzelpersonen, die sich auch kooperationsbereit zeigen, stellen vor allem die kleinteilig strukturierten Leistungsanbieter (Vermieter), von deren Seite kaum Initiative ergriffen wird, teilweise ein Hemmnis dar. Genauso wie in vielen anderen Bereichen hängt eine erfolgreiche Entwicklung im Tourismus stark von engagierten Personen vor Ort ab, die in einigen Gemeinden nach Aussage der Befragten nicht bzw. zu wenig vorhanden sind. Auf kommunaler Ebene geht es vor allem darum, Bewusstseinsbildung bzw. Überzeugungsarbeit bei den entsprechenden Stellen dahingehend zu leisten, dass man gemeinsam besser von den vorhandenen Potenzialen und Ressourcen (z. B. durch gemeinsames Marketing) profitieren kann. Nichtsdestotrotz sind in vielen Fällen durchaus Kooperationen zwischen den einzelnen Tourismusämtern mit übergeordneten Stellen (Tourismuszentrale Fränkische Schweiz, Regionale Entwicklungsgesellschaft „Rund um die Neubürg“) vorhanden, die jedoch häufig noch intensiviert bzw. ausgebaut werden könnten.

Ein konkretes Beispiel aus dem Bereich der Naherholung bzw. des Tourismus, bei dem die Zusammenarbeit der Kommunen von entscheidender Rolle ist, ist die Radwegeplanung. Hier sind Bedarfe in Form von Lückenschlüssen entlang der Hauptradwegeverbindungen sowie bei Verbindungsradwegen zwischen den Gemeinden vorhanden. Probleme bei diesem Thema stellt, neben Fragen der Topographie oder der Haftung, hauptsächlich die Finanzierung dar, da der Bau dieser Wege nur bei einer Trassenführung entlang von Bundesstraßen gefördert wird.

Sonstige Bereiche

Im Folgenden werden weitere Bereiche des öffentlichen Lebens kurz angesprochen und auf Möglichkeiten der Einflussnahme bzw. Verbesserung durch interkommunale Kooperation beleuchtet. Dabei handelt es sich in vielen Fällen um Bereiche, in denen die Einflussmöglichkeiten der Kommunen verhältnismäßig eingeschränkt sind.

Die Feuerwehren der einzelnen Gemeinden arbeiten zum Teil über die Gemeindegrenzen hinweg zusammen (z. B. gemeinsame Schulungen in Obertrubach und Egloffstein), in den meisten Fällen besteht jedoch keine Zusammenarbeit. Jede Gemeinde, zum Teil jeder Ortsteil, hat dabei eine eigene Feuerwehr, die meistens noch gut funktioniert. Dabei ist allerdings die Einflussmöglichkeit der Gemeinden selbst relativ gering. Auch durch den gemeinsamen Einkauf ergeben sich kaum Kooperationspotenzi-

ale, zumal größere Anschaffungen relativ selten getätigt werden. Die zuständigen Rettungsleitstellen für das Gebiet befinden sich in Bayreuth bzw. Forchheim. Eine gemeinsame Leitstelle für die Region des Wirtschaftsbandes wird als nicht umsetzbar erachtet.

Der Bereich der Vereine stellt ebenfalls ein sehr selbstständiges Arbeitsfeld mit relativ wenigen Einflussmöglichkeiten, außer Zuschussmöglichkeiten o.Ä. durch die Kommunen, dar. Die übergemeindliche Zusammenarbeit zwischen den Vereinen, vor allem den Sportvereinen, funktioniert dabei, nach Aussage der Befragten, relativ gut. Die traditionellen Vereine (z.B. Gesang, Trachten) werden dabei langfristig, auch aufgrund des gesellschaftlichen Wandels, tendenziell an Bedeutung verlieren. Prinzipiell hängen die Aktivität und die Aufrechterhaltung der meisten Vereine hauptsächlich von einzelnen engagierten Persönlichkeiten ab. In diesem Bereich ergeben sich, wie bereits angedeutet, kaum Kooperationsmöglichkeiten auf interkommunaler Ebene.

Im Kulturbereich beschränkt sich die Zusammenarbeit der Gemeinden zumeist auf die Organisation größerer Veranstaltungen, bei denen beispielsweise Hallen in Hummeltal (VG Mistelbach) oder Creußen (VG Creußen) gemeinsam genutzt werden. Ansonsten organisiert jede Gemeinde selbst ihre kulturellen Veranstaltungen. Hier ergäben sich durchaus Möglichkeiten, durch die interkommunale Zusammenarbeit in größeren Gebieten kulturelle Veranstaltungen effizienter zu organisieren und auch zu vermarkten, wodurch für die einzelnen Kommunen auch Ressourcen eingespart werden könnten.

Im sozialen Bereich gibt es einige interkommunale Lösungen in den Gemeinden des Wirtschaftsbandes. In vielen Fällen handelt es sich jedoch um Einrichtungen nichtkommunaler Trägerschaft, wodurch sich wiederum ein geringer Einfluss der Gemeinden ergibt. Nur in Einzelfällen sind bei kommunaler Trägerschaft Kooperationslösungen möglich und werden auch praktiziert. In der VG Gräfenberg gibt es beispielsweise einen gemeinsamen Jugendpfleger, der jeweils zu 50% seiner Zeit in der Stadt Gräfenberg und der Gemeinde Weißenhohe tätig ist (in der Stadt Hiltpoltstein nicht). Da allerdings Weißenhohe nur etwa ein Viertel der Größe Gräfenbergs hat, entstehen durch die Zeitaufteilung gewisse Spannungen. Hier hängt jedoch wiederum unter anderem der Betrieb eines Jugendzentrums zu einem großen Teil am Engagement einer Person.

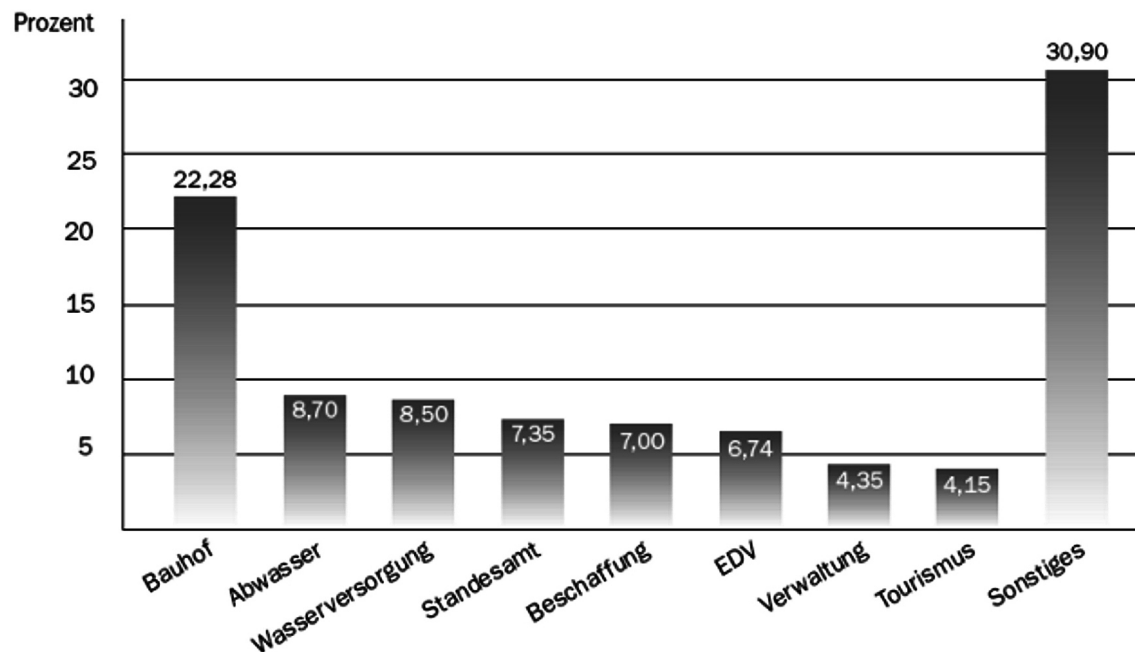
2.3.2 Best Practices interkommunaler Zusammenarbeit

Nun sollen kurz zwei erfolgreiche Lösungen interkommunaler Kooperation im Einzelfall und als integrierte Lösung aufgezeigt werden, um mögliche Ansatzpunkte herauszufiltern, die auch auf die Gemeinden des „Wirtschaftsbandes A9-Fränkische Schweiz“ oder andere übertragen werden könnten:

„Arbeitsgruppe Bauhof“ – Landkreis Regensburg

Bei einer Umfrage der Projektgruppe „Interkommunale Zusammenarbeit“ des Landkreises Regensburg unter bayerischen Gemeinden wurde von über 30% der Bereich der Bauhöfe als sinnvoller und notwendiger Bereich einer verstärkten Zusammenarbeit genannt (vgl. Abb. 2). Mangelnde Ausnutzung von Maschinen und Geräten binden Kapital und führen bei betriebswirtschaftlicher Betrachtung zu überbeurtem Einsatz.

Abb. 2: Aufgabenfelder künftiger Zusammenarbeit



Quelle: Landratsamt Regensburg (2005)

Ein Grund für die oft noch gering ausgeprägte Kooperation zwischen benachbarten Kommunen ist, neben der oft geringen Ausstattung kleiner Bauhöfe, die Angst, Zugriff auf den eigenen Bauhof zu verlieren. Diese Sorge ist dann unbegründet, wenn, wie in vielen funktionierenden Beispielen, die Zusammenarbeit genau geregelt und organisiert ist und man ein faires Miteinander praktiziert.

Im Landkreis Regensburg hat sich aus der Reihe der Naabtalgemeinden, unter Federführung des Bürgermeisters von Kallmünz (als ehemaliger Bauhofsleiter), eine Arbeitsgruppe Bauhof gegründet. Ideen und praktische Beispiele im Bereich der Bauhöfe gibt es viele, die praktische Umsetzung v. a. bei kleineren Bauhöfen ist jedoch nicht einfach und scheitert oft an Kleinigkeiten. Wichtigster Punkt ist hier die frühzeitige Einbindung der Kollegen in den Bauhöfen, da diese Praktiker gute Ideen liefern und auf mögliche Probleme bzw. deren Lösung frühzeitig hinweisen können.

Um mögliche Felder einer Kooperation abstecken zu können, müssen zunächst Vorarbeiten, wie z. B. die Erfassung bestimmter Daten (z. B. Anzahl der Straßenkilometer), der Maschinen und Geräte der jeweiligen Bauhöfe und die Aufstellung finanzieller Richtwerte für den Verleih von Maschinen, geleistet werden. Diese Arbeiten sind bei den Naabtalgemeinden bereits gelaufen, sodass diese Gemeinden auf eine gemeinsame Datenbasis als Planungsgrundlage für eine Zusammenarbeit zugreifen können. Außerdem muss eine Analyse der tatsächlichen Lohn- und Maschinenkosten durchgeführt werden, um die Wirtschaftlichkeit der jeweils vom Bauhof durchgeführten Maßnahmen beurteilen zu können. Auch darf eine Prüfung der Einbeziehung Dritter (Firmen, Maschinenring, Landwirte) nicht vernachlässigt werden. Die Bauhöfe bergen dabei noch großes Sparpotenzial, u. a. auch im Bereich gemeinsamer Beschaffung (Maschinen, Verbrauchsmaterial).

Ein nächster Schritt ist eine Maschinen-, Personal- und Dienstleistungsbörse, die ihren Platz im Landkreisbehördenetz finden sollte. Hier können sich alle Gemeinden einfach einen Überblick über bereits vorhandenes Spezialgerät und besondere berufliche

Fertigkeiten der Mitarbeiter in der Region verschaffen. Ausschreibungen von Dienstleistungen und gemeinsame Beschaffungen können so einfach koordiniert werden.

Integriertes Konzept einer interkommunalen Kooperation – Kernraumallianz Voitsberg

Die im Jahr 2004 gegründete „Kernraumallianz Voitsberg“ liegt in der Weststeiermark und besteht aus den Kommunen Voitsberg (ca. 10.100 Einwohner), Köflach (ca. 10.700 Einwohner), Rosental (ca. 1.700 Einwohner), Bärnbach (ca. 4.900 Einwohner) und Maria Lankowitz (ca. 2.400 Einwohner). Gründungsmotive der Allianz waren die Realisierung gemeinsamer Projekte über die Gemeindegrenzen hinweg sowie die gemeinsame Erledigung kommunaler Aufgaben. Aufgabenbereiche bzw. Handlungsfelder der Kooperation sind:

- Sport und Gesundheit
- Verwaltung der Gemeinden (Bauhöfe, Abfallwirtschaft, gemeinsame Einkaufsinitiative)
- gemeinsame übergreifende Raumordnung
- GründerInnen-Management-Projekt.

Ziele der Zusammenarbeit liegen, ähnlich derer des „Wirtschaftsbandes A9-Fränkische Schweiz“, in der nachhaltigen regionalen Entwicklung, der Schaffung einer neuen, gemeinsamen Identität und eines neuen Selbstverständnisses für die Region, dem Regionalmarketing (im Innenverhältnis und nach außen), der Erarbeitung von Visionen, der Vernetzung der Zukunftsperspektiven sowie der Suche und Stärkung von Synergieeffekten der Kernraumgemeinden. Erreicht werden sollen darüber hinaus die Einrichtung eines professionellen Standortmarketings, eines gemeinsamen Grundstücksmanagements, die Stärkung und Entwicklung des Wirtschaftsstandortes, interkommunale Steuerausgleichsmodelle und Raumordnungskooperationen.

Die Kooperation ist dabei als Verein organisiert, dessen Vorstand die fünf Amtsleiter der Gemeinden bilden. Es gibt dabei keine festen operativen Organe, stattdessen nur jeweils projektbezogene Mitarbeiter. Die anfallenden Aufgaben werden durch die Amtsleiter wahrgenommen. Für die Tätigkeiten des Vereins sind nur sehr geringe Mittel notwendig, die im Bedarfsfall anteilmäßig von den beteiligten Gemeinden zur Verfügung gestellt werden, z.B. für die Öffentlichkeitsarbeit. Ein Entscheidungsgremium bildet die Generalversammlung, bestehend aus den Bürgermeistern der fünf Gemeinden.

3 Fazit

Die Gespräche und Untersuchungen zum Thema Kooperation auf Verwaltungsebene haben einerseits gezeigt, dass in vielen Bereichen bereits, wenn auch eher kleinräumig (meist auf Ebene der Verwaltungsgemeinschaften), erfolgreich zusammengearbeitet wird, andererseits jedoch auch, dass in vielen Bereichen eine Kooperation mit anderen Gemeinden nicht erfolgt. Dafür sind verschiedene Gründe zu nennen. Vonseiten der befragten geschäftsführenden Beamten ist häufig die Meinung zu hören gewesen, dass neue Ansätze in der Verwaltung nicht praktikabel bzw. umsetzbar seien, beispielsweise aufgrund bürokratischer Hemmnisse. Demgegenüber belegen jedoch Beispiele aus anderen Regionen, dass im Verwaltungsbereich durchaus innovative Lösungen umgesetzt werden können. Dafür braucht es hauptsächlich „Macher“, also engagierte Personen innerhalb der Verwaltung, in Verbindung mit einer verstärkten Vernetzung und gegenseitigen Information innerhalb der Region. Letzteres wurde häufig als Problem genannt,

da sich die Verbindungen zwischen den einzelnen Gemeinden bzw. die Kenntnisse über andere Gemeinden meist auf die Ebene der Bürgermeister beschränken und selbst die Geschäftsführer benachbarter Gemeinden sich oft nicht einmal persönlich kennen. Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg gibt es im Bereich der Verwaltung nur wenig. Oft wird auch keine Notwendigkeit dafür gesehen, außer in Einzelfällen, in denen die Zusammenarbeit dann aber funktioniert. Des Weiteren werden in den meisten Gemeinden auch keine Probleme gesehen, die gemeindeübergreifend zu lösen sind.

Einige Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit haben sich in den Gesprächen jedoch herauskristallisiert. Davon wurden einzelne in den Darstellungen bereits angesprochen. Weiterhin gibt es beispielsweise Ansätze in Richtung der projektbezogenen Zusammenarbeit. Auch spezielle Ideen sind in den Gemeinden angesprochen worden, wie die gemeinsame Organisation einer regionalen Wirtschaftsförderung, die Kooperation bei der Abrechnung der Besoldung, Ideen zur besseren Auslastung speziell ausgebildeter Fachkräfte, eine gemeinsame Nutzung brachliegender Gebäude (z. B. alte Schulhäuser) für zentrale Verwaltungsstellen oder auch eine verstärkte Zusammenführung der Gemeinden durch die verschiedenen Zeitungen der Region, um ein besseres Kennenlernen der ILEK-Region untereinander zu ermöglichen.

Insgesamt geht der Tenor der Aussagen in die Richtung einer „Funktionalreform“, d. h. einer projektbezogenen Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen der täglichen Arbeit, um mögliche Potenziale bezüglich Einsparungen und Arbeitseffizienz zu nutzen. Frei werdende personelle Ressourcen könnten so auf neue Aufgabenfelder außerhalb der klassischen Verwaltungsaufgaben umgelagert werden, im Zuge einer gewissen Konzentration der Verwaltungsaufgaben.

Literatur

- Baedeker, H. J. (1994): Strukturimpulse durch regionale Zusammenarbeit. In: Baedeker, H. J. et al. (Hrsg.): Interkommunale Gewerbegebiete. Neue Wege der regionalisierten Strukturpolitik. Dortmund, S. 8-16. = ILS-Schriften, Bd. 74.
- Gust, D. (2005): Regionale Gewerbepools. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/5, S. 225-230.
- Krukewicz, M. (1993): Lokale Kooperationen in NRW. Public-Private-Partnership auf kommunaler Ebene. Dortmund.
- Wuschansky, B.; König, K. unter Mitarbeit von Czogalla, D. et al. (2006): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung, Finanzierung, Organisation, Vermarktung. Dortmund. = ILS-Schriften, Bd. 200.

Kurzfassungen / Abstracts

Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für periphere ländliche Räume in Bayern

Aims and Strategies of a Contemporary Policy for Peripheral Rural Areas in Bavaria

Ulrich Ante

Notwendige Fortentwicklung in der Wahrnehmung des Verhältnisses von ländlichen und städtischen Räumen? Ein Zuruf

In jüngerer Zeit ist in verschiedenen Bereichen von Gesellschaft und Politik eine erneute Hinwendung zum ländlichen Raum wahrzunehmen. Es wird hier die Auffassung vertreten, dass eine Beschäftigung mit den ländlichen Räumen zugleich eine Aufforderung enthält, auch über das Verhältnis von Land und Stadt zueinander nachzudenken. Hierzu werden einige Beobachtungen mitgeteilt. Neben einigen historischen Akzentuierungen, die an die sich immer wieder verändernden Sichtweisen erinnern sollen, werden gesellschaftliche Wandlungen der jüngeren Zeit angesprochen, die die Wahrnehmung des ländlichen Raumes nachhaltig beeinflusst haben. Schließlich wird auf den Anteil des Rechtes an diesen Veränderungen aufmerksam gemacht. Insgesamt soll bewusst werden, dass das Land-Stadt-Verhältnis ein Prozess ist, wobei eine konsequente Fortsetzung der Überlegungen auch dazu führen könnte, die Begrifflichkeiten anzupassen und beispielsweise auf den Terminus „Stadtland“ zurückzugreifen.

Has the time come to revise our current perception of the relationship between rural and urban areas? An affirmation

In recent years, in various areas of society and politics, there has been a perceptible increase in the interest shown towards rural areas. The view of the author is that any concern with rural areas inherently entails a call for a reassessment of the relationship between town and country. A number of observations on this matter are laid out. In addition to embarking on a series of historical excursions intended to remind readers of the ever-changing nature of perceptions of town and country, the author also addresses some recent changes in society which have had a lasting effect on the perception of rural space. Finally, attention is directed to the role which legislation has played in bringing about these changes. There is a need for increased awareness of the fact that the relationship between town and country is a process; consistent and continuing reappraisal could easily result in the need to make adjustments to terminology, and, to take one German example, to consider reviving the term "Stadtland".

Jörg Maier

Definitiorische Abgrenzung peripherer ländlicher Räume und inhaltliche bzw. regionale Auswahl der Beiträge

Eine exakte Definition peripherer ländlicher Räume gestaltet sich schwierig, denn hinter diesem Begriff versteckt sich eine Vielzahl an unterschiedlich strukturierten Räumen in

Bezug auf Wirtschaft, Soziales und Gesellschaft. Im Rahmen einer Diskussion wird festgestellt, dass ländliche Räume nicht als einheitliche Kategorie dem verdichteten Raum gegenübergestellt werden können. Es bedarf einer genaueren Ausdifferenzierung, in der sowohl die problematischen Faktoren für ländlich-periphere Räume als auch seine spezifischen Stärken berücksichtigt werden. Aber auch dann ist eine Definition für ländlich-periphere Räume noch nicht automatisch gegeben. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass es unterschiedliche theoretische und empirische Erklärungsansätze gibt. Ergebnis der Auseinandersetzung mit dem induktiv-generalisierenden und dem deduktiv-empirischen Ansatz ist eine Kategorisierung von Gebietstypen anhand eines Mittelweges zwischen beiden Ansätzen.

Defining peripheral rural areas; substantive and regional criteria for the selection of papers

It is no easy matter to come up with a precise definition of peripheral rural areas since this term covers a multiplicity of area types displaying quite diverse structures with regard to their economies, social matters and populations. In the course of the discussion it becomes clear that rural areas cannot be regarded as one internally consistent category to set in contrast to densely populated areas. A more nuanced approach is called for which takes account of both the problematic factors which apply to peripheral rural areas as well as their specific strengths. But even then, this does not automatically produce a definition of rural peripheral areas. This is due not least to the existence of an array of different theoretical and empirical approaches to clarification. A close examination of the inductive/generalising and the deductive/empirical approaches results in the adoption of a system for categorising area types which treads the middle ground between these two approaches.

Muna Kopfmüller

Ländliche Räume in Bayern aus Sicht des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Die Thematik ländlicher Raum ist seit einiger Zeit wieder in den Blickpunkt einer breiten öffentlichen und politischen Diskussion gerückt. In diesem Beitrag wird die Position des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie vorgestellt.

In Bayern hat der ländliche Raum eine wesentliche Bedeutung – mehr als die Hälfte der wirtschaftlichen Gesamtleistung in Bayern wird im ländlichen Raum erzeugt. Der ländliche Raum ist in seiner Attraktivität mit den Verdichtungsräumen gleichauf, hat sie teilweise sogar überholt. Die Schaffung eines flächendeckenden Energieversorgungsnetzes sowie eines Telekommunikationsnetzes ist eine von vielen Maßnahmen, um die Voraussetzung für die Ansiedlung von Betrieben und Arbeitsplätzen im ländlichen Raum zu schaffen. Ein Leitprinzip in Bayern ist es, die Daseinsvorsorge sowie „gleichwertige Lebensverhältnisse“ auch bei sinkender Auslastung aufgrund zurückgehender Bevölkerung zu erhalten. Um den ländlichen Raum so attraktiv wie möglich zu halten, arbeitet Bayern mit dem Regionalmanagement, teilräumlichen Entwicklungskonzepten, dem Regionalmarketing sowie mit Bürgergutachten.

Auch das „Aktionsprogramm Bayerns ländlicher Raum“ ist ein klares Signal der Politik der Staatsregierung für eine eigenständige, zukunftsfähige Entwicklung des ländlichen Raums; das Programm soll auch die Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse gewährleisten.

Bavaria's rural areas from the perspective of the Bavarian State Ministry for Business, Infrastructure, Transport and Technology

For some time now the topic of "rural space" has once again ranked as a matter of major concern and debate among both the general public and politicians. This paper sets out the position adopted by the Bavarian Ministry for Business, Infrastructure, Transport and Technology.

The rural parts of Bavaria have a very important role to play – they account for over one-half of Bavaria's total economic product. In terms of appeal as a place to live, rural areas can compete with – and in some cases have already overtaken – the urban centres of population. Creating an energy-supply grid – and also a telecommunications network – with blanket coverage is one of the many measures that need to be taken to create the necessary conditions to lure businesses to relocate and create jobs in rural areas. It is a guiding principle in Bavaria that essential infrastructure and services – the enshrined principle of "parity of living conditions" throughout the national territory – should be maintained even in the face of reduced demand due to population decline. In order to ensure that rural areas remain as attractive as possible, Bavaria draws on regional management, sub-regional development concepts, regional marketing and citizens' appraisals.

Bavaria's Action Programme for Rural Areas is also a clear sign of the state government's policy of promoting the endogenous and sustainable development of rural areas; this programme also aims to safeguard the continuing existence of "parity of living conditions".

Jörg Maier

Der demographische Wandel und seine Auswirkungen auf wirtschaftliche und soziale Einrichtungen in Oberfranken

In diesem Beitrag werden mögliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf wirtschaftliche und soziale Einrichtungen, auf den Handels- und Dienstleistungssektor sowie den Gesundheitssektor am Beispiel Oberfrankens diskutiert. Anschließend werden einige Strategien zur Regelung dieser Probleme aufgezeigt.

Oberfranken gehört zum Typus schrumpfender Räume. Der Rückgang der Bevölkerung und eine zunehmende Alterung der Bevölkerung können zu Tragfähigkeitsproblemen im Infrastrukturbereich führen. Im Hinblick auf den Handel würde es zu verstärkter Konzentration und zunehmender Filialisierung kommen. Darüber hinaus ist von einer Ausdünnung des Filialnetzes von Banken und Sparkassen auszugehen. In Bezug auf den Gesundheitssektor ist in Gebieten mit überdurchschnittlich vielen alten Menschen und geringer Mobilität mit einer Unterversorgung zu rechnen. Um diesen Auswirkungen entgegenzuwirken, bedarf es der Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge, sowie eines Umdenkens der betroffenen Regionen, welche ihre Planungsansätze speziell auf Bevölkerungsrückgang und Alterung orientieren sollten.

Demographic change and its impacts on business and social structures in Upper Franconia

This paper describes possible impacts of demographic change on the structure of business and social units, on the retail and services sector, and on the healthcare sector, taking Upper Franconia as a case in point. It goes on to discuss a number of strategies for coping with these problems.

Upper Franconia is an example of a shrinking region. Population depletion and demographic ageing can give rise to viability problems with regard to infrastructure. In retailing there would be increased concentration and a proliferation of branch outlets. As far as the banking sector is concerned, there is likely to be a reduction in the number of local branches. In the healthcare sector, areas with an above-average proportion of elderly people with reduced mobility will in all probability experience shortages in supply. In order to counteract these impacts, it is now essential both to secure and to develop the provision of public services and infrastructure; a new approach is also called for in the regions concerned in which planning is guided specifically by the reality of population depletion and ageing.

Michael Breitenfelder

Erreichbarkeitsprobleme von Versorgungsangeboten und angepasste Mobilität in ländlichen Teilräumen Bayerns – Beispiele aus den Landkreisen Kulmbach und Wunsiedel im Fichtelgebirge

Michael Breitenfelder weist in diesem Beitrag auf das Problem der Aufrechterhaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Bezug auf deren Erreichbarkeit hin. Er zeigt die Situation in zwei Oberfränkischen Gemeinden auf, schlägt Maßnahmen vor, mit denen man diesem Problem entgegenwirken kann und stellt Forderungen an die Entwicklungspolitik ländlicher Räume in Bayern.

Aufgrund von Auslastungs- und Tragfähigkeitsproblemen und dem damit verbundenen Rückzug des Handels aus der Fläche in weiten Teilen der peripheren ländlichen Teilräume Bayerns müssen längere Wegstrecken zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge zurückgelegt werden. Die dazukommende Gefährdung der Bereitstellung eines ausreichenden Angebotes im öffentlichen Personennahverkehr führt zu Erreichbarkeitsproblemen im ländlichen Raum. Dünn besiedelte Regionen sind akut bedroht, eine wohnortnahe Versorgung immobiler Bevölkerungsschichten ist gefährdet. Innovative und flexible Angebote und Bedienungsformen sind hier gefragt. Rufbusse, Anruf-Sammeltaxis oder auch eine mobile ärztliche Versorgung wären Möglichkeiten, der Unterversorgung vorzubeugen. Sicher ist, dass es einer differenzierten Herangehensweise bezüglich möglicher Lösungsansätze bedarf.

Accessibility problems of infrastructure and services and adapted mobility in rural sub-regions of Bavaria: examples from the Kulmbach and Wunsiedel counties in the Fichtelgebirge area

In this paper, Michael Breitenfelder draws attention to the problem of maintaining public infrastructure, and in particular to problems of accessibility. The author describes the situation in two municipalities in Upper Franconia, proposes a number of measures to counter this problem, and calls for action within the scope of development policy for Bavaria's rural areas.

As a result of problems of capacity utilisation and viability, and the associated wholesale retreat of the retail sector from many peripheral and rural parts of Bavaria, the population now have to travel long distances to make use of essential infrastructure and services. In addition to this, the risk to the provision of adequate public-transport services gives rise to accessibility problems in rural areas. More sparsely populated regions are facing a serious threat; for less mobile members of society, the supply of the services they need close to where they live is now also at risk. What is called for here is innovative and flexible forms of supply and service. Call-a-bus and taxi-bus services

would be possible ways of preventing supply-side shortages. There is certainly now a need for a more nuanced approach to finding appropriate solutions.

Christiane Odewald

Siedlungs- und Versorgungsstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Bevölkerung – Die Rennsteigregion im Landkreis Kronach auf neuen Wegen

Der Landkreis Kronach weist als peripherer ländlicher Raum eine hohe Industriedichte auf, die in der Rennsteigregion von der Glas- und Porzellanindustrie dominiert wird. Die anhaltende Abwanderung und Alterung der Bevölkerung, verbunden mit einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, stellen den Raum vor besondere Herausforderungen. Leerstände spiegeln sich im städtebaulichen Erscheinungsbild wider. Das dichte Netz der Kleinzentren mit seiner öffentlichen Infrastruktur wird wohl in diesem Umfang bzw. in dieser Qualität nicht zu halten sein. Regionalmanagement, kommunale Zusammenarbeit, städtebauliche Förderprogramme und Maßnahmen aus dem Bereich der ländlichen Entwicklung werden eingesetzt, um dieser Entwicklung entgegenzutreten. Vor allem bürgerschaftliches Engagement gewinnt immer mehr an Bedeutung. Bei der Vielzahl der Maßnahmen und Programme stellt sich letztlich die Frage nach der Leistungsfähigkeit der Kommunen und der engagierten Bürger sowie nach der Koordination und dem effizienten Einsatz der öffentlichen Finanzmittel.

Settlement and service-provision structures and their impacts on living conditions: a new approach by the Rennsteig region in the county of Kronach

For a peripheral, rural area, the county of Kronach boasts a high density of industry, which is dominated in the Rennsteig region by the glass and porcelain industries. However, continuing outward migration and demographic ageing, combined with a shortage of skilled labour, are now posing distinct challenges. The townscape is scarred by unoccupied properties. Maintaining the fine mesh of local centres with the current levels and quality of provision of public infrastructure no longer seems viable. In order to counter this development, use is now being made of regional management, intermunicipal co-operation, and of urban-development assistance programmes and measures within the scope of rural-development policy. Civic involvement is becoming more and more important. Ultimately, the question raised by many projects and measures concerns the performance of local authorities and their committed citizenry and the co-ordination and effective deployment of public funds.

Marius Mayer, Hubert Job, Karl Ruppert

Spannungsfeld der Raumfunktionen Almwirtschaft und Tourismus – Kulturlandschaft Isarwinkel/Rissbachtal

Periphere ländliche Räume sind, was die Flächennutzung anbelangt, stark von Land- und Forstwirtschaft geprägt. Im Fall der bayerischen Alpen besteht die multifunktionale Kulturlandschaft zu einem hohen Anteil aus Almflächen. Die Kulturlandschaft bietet ein endogenes Potenzial, da sie eine Grundvoraussetzung für die Attraktivität als Freizeitraum darstellt. Die touristische Inwertsetzung dieser Potenziale erfolgt im oberbayerischen Isarwinkel weitgehend indirekt, direkte touristische Nutzungen von Almen sind Ausnahmen – im Gegensatz zum benachbarten Tiroler Rissbachtal, wo auch die Almwirtschaft eine größere Rolle spielt. Dennoch ist der Tourismus eine wichtige Erwerbs-

quelle für die Landwirte, v.a. durch das Angebot „Urlaub auf dem Bauernhof“, und trägt damit zum Erhalt der Kulturlandschaft trotz zunehmender urbaner Einflüsse, die im Rissbachtal vornehmlich im Naherholungsverkehr raumwirksam werden, maßgeblich bei. Neben der hier weniger angesprochenen Veränderung im Siedlungsbild durch Wohn- und Gewerbebauten wird das Bild der Kulturlandschaft in beiden Untersuchungsgebieten vor allem durch die Zunahme von Waldflächen beeinflusst.

Tension between spatial functions: mountain pastures and tourism. The cultural landscape of Isarwinkel and Rissbachtal

With regard to land use, peripheral rural areas are shaped largely by agriculture and forestry. In the case of the Bavarian Alps, this multifunctional cultural landscape consists to a large extent of mountain pastures. The cultural landscape provides endogenous potential as it has to be seen as a key prerequisite of what makes an area attractive for recreational use. In the Isarwinkel areas of Upper Bavaria, the approach to capitalising on this potential through tourism is largely indirect; direct tourism-related uses of mountain pastures are the exception – unlike in the neighbouring Rissbachtal area in Tyrol, where greater importance is also attached to the economic use of mountain pastures. And yet, for farmers tourism is an important source of income (e.g. “holidays on the farm”) and thus makes a vital contribution to preserving the cultural landscape, in the face of increasing pressures from urban areas; in Rissbachtal these are felt principally in the traffic generated by day-trippers. In addition to the changes to the pattern of settlement (residential and commercial) which are only touched on in this paper, in both of the areas investigated the appearance of the cultural landscape has been especially affected by the increase in the area covered by woodland.

Jürgen Weber

Der Tourismus als Hoffnungsträger im Bayerischen Wald

Der Tourismus steht im Ruf, die wirtschaftliche Entwicklung peripherer, ländlicher Räume in besonderer Weise voranzubringen. Positive Wirkungen stellen sich allerdings nicht von selbst ein; auch eine schöne, „unverbrauchte“ Landschaft ist kein Erfolgsgarant. Als wesentlich wird dagegen angesehen, dass Tourismusentwicklung von den unterschiedlichen privaten und öffentlichen Akteuren als komplexe Gestaltungs- und Managementaufgabe erkannt und engagiert ausgefüllt wird. Dazu ist es notwendig, dass die Akteure an einem Strang ziehen, d.h. sich auf gemeinsame Ziele einigen, diese kooperativ mit den vorhandenen Ressourcen durchsetzen und die Verantwortlichkeiten klar regeln. Professionelles Gebietsmarketing und externe, wissenschaftliche Begleitung sind weitere wichtige Erfolgsfaktoren. Im Beitrag wird dieser Sachverhalt am Beispiel der aktuellen Tourismusentwicklung im Bayerischen Wald erläutert.

Tourism as the great hope for the Bavarian Forest

Tourism enjoys the reputation of being particularly suited to promoting the economic development of peripheral, rural locations. However, these positive effects do not come about unaided: even beautiful, “unspoilt” countryside is no guarantee of success. What is generally thought to be critical is that the various public- and private-sector actors concerned should view the development of tourism as a complex task of concept development and management and be committed to providing the appropriate input. For this to happen, everyone involved must act in concert – i. e., they should agree on common goals, pursue these goals with the resources available, and clearly assign responsibilities. Professional regional marketing and external expert monitoring are other key suc-

cess factors. This paper explores the issues with reference to current developments in tourism in the Bavarian Forest.

Jörg Maier

Entwicklungen, Strukturen und Probleme des Tourismus im bayerischen Alpenraum in den letzten zehn Jahren, insbesondere des Wintersports

Ein wichtiges Thema im Alpenraum ist die Tourismusentwicklung, besonders in Bezug auf den Wintersport. Die Skidestination Bayern hat im Vergleich zu Österreich, der Schweiz und Italien deutlich an Bedeutung verloren. Eine erhebliche Abnahme der Gästeübernachtungen im bayerischen Alpenraum ist festzustellen. Gründe für diese Tendenz sind unter anderem die nicht vorhandenen Anpassungen an die größer gewordenen Reiseerfahrungen und die gestiegenen Qualitätsansprüche der Konsumenten, also eine mehr oder weniger fehlende Spezialisierung der Angebote auf entsprechende Zielgruppen. Es ist also an der Zeit, Maßnahmen zu ergreifen, welche dieser Problematik entgegen wirken.

Developments, structures and problems in tourism in the Bavarian Alps over the last ten years, with special reference to winter sport

An important issue in the Alpine region of Bavaria is the development of tourism, in particular with regard to winter sport. As a destination for skiers, Bavaria has clearly ceded popularity to Austria, Switzerland and Italy. One consequence is a dramatic decline in the number of overnight stays by visitors to the Bavarian Alps. This is certainly partly due to the failure to adapt to the broader experience of travel – and the higher demands with regard to quality – which consumers display, and to the lack of any real attempt to specialise and thus target specific groups of visitors. It is now time to take measures to tackle this problem.

Marius Mayer, Katja Metzler, Hubert Job

Das LEADER+ Programm als Motor einer endogenen Regionalentwicklung – Oberallgäu und Vorarlberg im Vergleich

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit einer qualitativen Evaluation des LEADER+ Programms zur Entwicklung ländlicher Räume in den Regionen Oberallgäu und Vorarlberg. Anhand der vom LEADER-Konzept geforderten Kriterien werden die Ergebnisse von Expertengesprächen dargelegt, die merklichen Entwicklungsunterschiede zwischen den beiden benachbarten Regionen aufgezeigt, Entwicklungshemmnisse, Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Deutlich wird u. a., dass die längere Projektlaufzeit in Vorarlberg und der reichere Erfahrungsschatz zu den besser entwickelten Wertschöpfungsketten und der intensiveren regionalen Zusammenarbeit der Akteure beitragen. Insgesamt ist LEADER+ als sinnvolle projektbezogene Ergänzungsmaßnahme zur klassischen Direktförderung der Landwirtschaft anzusehen, da sektoren- und branchenübergreifende Projekte gefördert werden, die Eigeninitiative und regionale Kooperation der Betroffenen erfordern. Damit kann ein Beitrag zur Überwindung des kommunalen „Kirchturmdenkens“ geleistet werden. Regionale Identität und das Problembewusstsein der Bevölkerung werden geschärft und interregionale Kooperationen werden angestoßen.

The LEADER+ programme as an engine of endogenous regional development: a comparison of Upper Allgäu and Vorarlberg

This paper presents a qualitative evaluation of the LEADER+ programme to support the development of rural space in the Upper Allgäu and Vorarlberg regions. Applying the criteria demanded under the LEADER concept, the paper sets out the results of expert interviews, describes the clear differences in development between these two neighbouring regions, and on this basis identifies both impediments to development and success factors, and derives recommendations for action. One point which emerges is that the longer duration of the project in Vorarlberg, combined with the greater wealth of experience, together account for more highly developed value-added chains and to generally more intensive regional co-operation among the actors involved. Overall, LEADER+ can be regarded as a sensible project-based supplement to the classical instrument of direct subsidies to agriculture as it supports both cross-sectoral and cross-business projects which call for both personal initiative and regional identification on the part of those involved. It thus contributes to overcoming the parochial attitudes sometimes displayed by local authorities. At the same time it promotes both a sense of regional identity and problem awareness and provides an impetus for interregional co-operation.

Jürgen Weber

Technologiepolitik – Entwicklungsfaktor für den ländlichen Raum Niederbayern

Um dem internationalen Wettbewerbsdruck standzuhalten, wird technologisches und organisatorisches Wissen als Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung peripherer, ländlicher Räume immer wichtiger. Allerdings ist die Beschaffung entsprechender Informationen vor allem für kleine und mittlere Unternehmen in peripheren Standorten erschwert und vielfach kostenintensiv. Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag die bayerische Technologiepolitik aus der Perspektive ländlicher Räume. Die daraus abgeleiteten Empfehlungen richten sich u. a. darauf, teilräumliche Cluster in der landesweiten Clusteroffensive stärker zu berücksichtigen, kompetente Beratungseinheiten durch Zusammenführung der unterschiedlichen Ansprechpartner vor Ort zu bilden und den Ausbau des Regionalmanagements sowie dessen Verknüpfung mit der bayerischen Technologie-, Forschungs- und Entwicklungspolitik voranzutreiben.

Technology policy: a development factor for rural parts of Lower Bavaria

For peripheral, rural areas, technological and organisational expertise is coming to play an increasingly important role as a factor underlying their economic development to allow them to withstand the pressure of international competition. However, particularly for small- and medium-sized enterprises operating in peripheral locations, acquiring the information they need can prove to be both difficult and costly. This is the background against which this paper examines the contribution made by the state government's technology policy in Bavaria from the perspective of rural areas. The recommendations which ensue from this include attaching greater importance to sub-regional clusters within the state-wide campaign to promote economic clusters, the creation of expert advisory units by bringing together the various sources of information and help available at a particular location, as well as efforts to advance the development of structures for regional management to be harnessed to the state's technology and R&D policies.

Jörg Maier, Andreas Hacke

Chancen und Möglichkeiten, jedoch auch Hemmnisse interkommunaler Kooperation – eine Herausforderung der Zukunft

Angesichts der Herausforderungen des demographischen Wandels, der noch vor kurzem angespannten Finanzlage der öffentlichen Hand und des zunehmenden Globalisierungsdrucks stellt die interkommunale Zusammenarbeit eines der wichtigsten Handlungsfelder im Hinblick auf die Zukunft ländlicher Räume dar. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge, die Gewährleistung gewisser Mindeststandards oder die Notwendigkeit der regionalen Positionierung im internationalen Wettbewerb verdeutlichen dies. Immer wieder zeigt es sich dabei, dass bestehende staatliche bzw. administrative Einrichtungen nicht zwangsläufig die geeigneten Stellen sind, um diese Kooperationen zu initiieren und zu betreuen. Gerade regionale Zusammenschlüsse und Netzwerke jenseits der administrativen Zuschnitte (Landkreise, Regierungsbezirke usw.) erschweren eine Eingliederung in bestehende Organisationsstrukturen. Daher entwickeln sich in den letzten Jahren vermehrt neue flexible Governance-Strukturen, die auch Ausdruck eines neuen regionalen Verständnisses und Wirkungskreises sind.

Intermunicipal co-operation – opportunities and possibilities, but also impediments: a challenge for the future

In the light of the challenges posed by demographic change, by the continuing strains on the public purse, and by the increasing pressure from globalisation, intermunicipal co-operation represents one of the key fields of action for the future of rural areas. This is illustrated particularly clearly by the need to maintain the provision of key public services, to guarantee specific minimum standards, as well as by the need for regions to position themselves to be able to compete internationally. However, as has been shown repeatedly, the state and/or administrative bodies currently in place are not necessarily the most suitable institutions to initiate and oversee this kind of co-operation. It is precisely regional alliances and networks at a level above that of traditional administrative units (counties, districts, etc.) that prove to be so difficult to integrate within existing organisational structures. It is for this reason that recent years have increasingly seen the emergence of new and flexible forms of governance; these are also an expression of a new, regional identity and sphere of action.

Zu den Aufgaben der Raumordnungspolitik zählt bis heute die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und damit die Förderung strukturschwacher Regionen. In letzter Zeit findet eine Akzentuierung auf die Förderung von Wachstumspolen bzw. Schwerpunkorten statt. Vor dem Hintergrund vielfältiger Strukturen, Entwicklungsprozesse und Problemsituationen in einzelnen Regionen eröffnen generell angebotene Modelle für die Regionalentwicklung vor allem in *peripheren, strukturschwachen ländlichen Räumen* nur bedingt Perspektiven – eine regionale Differenzierung ist unumgänglich. Die vorliegende Studie der Arbeitsgruppe „Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für die ländlichen Räume in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Akademie für Raumforschung und Landesplanung beschäftigt sich daher mit peripheren ländlichen Räumen in Bayern, nicht nur im deutsch-tschechischen Grenzraum, um Entwicklungen und Probleme zu analysieren und – soweit möglich – Lösungsstrategien anzubieten. Der Fokus liegt dabei auf den Themenfeldern Versorgung im ländlichen Raum, Stadt-Land-Gegensatz, Tourismus, Almwirtschaft, Technologiepolitik und interkommunale Kooperation.

Among the tasks which spatial planning policy is charged with is that of creating "parity of living conditions" and thus of assisting structurally weak regions. In recent years the prime focus has been on promoting centres of growth or focal points of development. However, against the backdrop of diversity with regard to structures, development processes and the problems encountered in individual regions, the standard models for regional development which tend to be proposed offer very few perspectives for *peripheral and structurally weak rural areas*: a more regionally nuanced approach is called for. Accordingly, this study on "Goals and strategies of a policy for rural areas in Bavaria today", produced by the ARL's Regional Working Group for Bavaria, is dedicated to peripheral rural areas in Bavaria, not only along the German/Czech border. It aims to provide an analysis of developments and problems, and, where possible, it also offers strategies for solutions. The main focus is placed on infrastructure and services in rural areas, the town/country opposition, tourism, agriculture and mountain pastures, technology policy, and intermunicipal co-operation.